

48  
2 Ejem,



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**A R A G O N**

**CONTROL LEGAL DE LA INVERSION  
EXTRANJERA EN MEXICO.**

# **Tesis Profesional**

**Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a**

**AMANDA MARTHA GONZALEZ HERNANDEZ**

**México, D. F.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# CONTROL LEGAL DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

## I N D I C E

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Las Inversiones Extranjeras en México ; y 1
- 2.- Surgimiento de la regulación sobre inversiones extranjeras 15  
en diversos países latinoamericanos.

### CAPITULO II

#### LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

#### GENERALIDADES

- 1.- Monopolios e Inversiones Extranjeras. 24
- 2.- Concepto de Inversión Extranjera. 29
- 3.- Clases de Inversión Extranjera. 31
- 4.- La dependencia de México a la Inversión Extranjera. 37

### CAPITULO III

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEGISLACION SOBRE INVERSION EXTRANJERA.

1.- Objetivos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	40
2.- Sujetos inversionistas contemplados por la Ley.	43
3.- Operaciones y negocios en los que participa la Inversión Extranjera.	60
4.- Limitaciones a la Inversión Extranjera.	82

### CAPITULO IV

#### INSTRUMENTOS Y ORGANOS DE CONTROL DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

1.- Instrumentos de Control.	99
a) Autorizaciones.	100
b) Sanciones.	101
c) Resoluciones de la Comisión.	104
d) Nominatividad de los títulos representativos de capital.	104
2.- Organos de Control.	105
a) Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.	105
b) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	108
c) La Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.	148

**CONCLUSIONES.**

**164**

**BIBLIOGRAFIA .**

**168**

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

Es innegable la importancia económica que tiene la inversión extranjera en nuestro país. Siendo también importante para nuestros intereses como nación el que exista una adecuada regulación sobre esta materia.

El avance industrial y tecnológico en México durante las últimas décadas se debe en gran medida a la inversión del capital extranjero, pero es imperioso resaltar que ello mismo ha tenido como consecuencia el que exista una dependencia económica con el exterior, no teniendo una capacidad propia en realidad para producir y poder exportar nuestros productos, por lo que existe un estancamiento en la industria nacional en comparación con la extranjera que se ha establecido en México, siendo totalmente desiguales.

El desplazamiento que ha venido generando el capital foráneo del nacional hizo necesaria la creación de una regulación sobre la inversión extranjera y la promoción de la inversión mexicana.

A través del desarrollo de este trabajo de tesis denominado "Control Legal de la Inversión Extranjera en México", analizaré los diversos fundamentos y disposiciones legales que contemplan a la inversión extranjera. En base a lo anterior podré establecer si la regulación que existe sobre ella es adecuada o

se necesita una revisión a fondo de la misma.

En el primer capítulo me referiré a los antecedentes históricos de la inversión extranjera en México, señalando las diferentes etapas en que se ha previsto legalmente y el surgimiento y comparación que se hace con otros países de América Latina, -- ya que esto nos servirá para tener un conocimiento sobre las -- diversas legislaciones que históricamente contemplaban y para comprender los motivos que dieron origen a la Ley vigente.

La trascendencia de la inversión extranjera ofrece la posibilidad de analizar las diferentes manifestaciones que la caracterizan. De manera que en el segundo capítulo me referiré a las generalidades entre las que se incluyen los monopolios y la inversión extranjera ya que ha sido el monopolio una forma de desarrollo de la inversión extranjera y ha servido para su penetración en los diversos países a que ha llegado a establecerse. Destacando la importancia de conceptuar a la inversión extranjera señalo el criterio de diversos autores sobre la misma. Existen diferentes criterios para clasificar a la inversión extranjera conociendo los diversos aspectos que la motivan, entre los cuales se encuentran los que se refieren al objeto y al sujeto de la inversión. El favorecimiento de la inversión extranjera en México, ha provocado la dependencia económica hacia países desarrollados que han trasladado sus empresas a nuestro país, lo cual se manifiesta en la intromisión que se tiene en otros

aspectos.

Los principios fundamentales de la legislación sobre inversión extranjera están contenidos en el capítulo tercero. El estudio y desglose que hago en este capítulo es importante, ya que su comprensión es necesaria para poder establecer si los principios -- contenidos en la legislación han sido llevados a cabo en base a los objetivos de la misma. Además, se hace referencia de los sujetos inversionistas, así como a las operaciones y negocios en los que participan con su inversión.

Una vez vista la parte esencial de la Ley, en el último capítulo se contiene las diversas formas de control que se han establecido y que son : los instrumentos de control, entre los que se pueden encontrar las autorizaciones, sanciones y la nominatividad de los títulos representativos de capital. Así como los órganos de control siendo los siguientes; Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras donde incluye los lineamientos sobre inversiones - extranjeras y la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

Para finalizar establezco las conclusiones a que he llegado en base al estudio realizado sobre el Control legal de las inversiones extranjeras en México, determinando que la legislación vigente en su aspecto general debe reformarse para ser verdade-

ramente operativa conforme a los objetivos que la originaron, dando prioridad al desarrollo nacional y promoviendo plenamente a la inversión mexicana.

*" Sigan ustedes sabiendo que mucho más temprano que tarde se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre para construir una sociedad mejor "*

*Salvador Allende*

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Las Inversiones Extranjeras en México.
- 2.- Surgimiento de la regulación sobre inversiones extranjeras en diversos países latinoamericanos.

#### LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO.

Para comprender la regulación actual sobre las inversiones extranjeras en México, debemos conocer sus antecedentes históricos, ya que nos servirán como base y punto de apoyo para el desarrollo del presente trabajo de tesis.

#### REGIMEN COLONIAL

Durante la época colonial los postulados sobre inversiones extranjeras carecían de un capítulo que los agrupara. Los preceptos relativos al control de la inversión extranjera eran considerados como contrarios a la Corona Real de España, de tal forma que los aspectos relativos a la situación de los extranjeros en las colonias conquistadas se reguló de una manera superficial.

Así se estableció en el Fuero Real, Ley V, Título VI del li  
bro I, la prohibición de aplicar las leyes extranjeras en los  
tribunales o fuero juzgo, por lo que los extranjeros debían de  
someterse a las leyes implantadas por la Corona Española en --  
sus colonias, así mismo las leyes de Partidas, en su Ley XX, ti  
tulo XIV, parte primera, impedían la aceptación de pruebas en  
los juicios que versaran sobre leyes o fueros extranjeros.

Durante los tres siglos de dominación española en México,  
se crearon las bases para la formación de capital de origen in  
terno, obstaculizándose la inversión de los capitales foráneos  
en la Nueva España. La colonización por ciudadanos que no parte  
necían a los dominios de España también fué obstaculizada, tal  
y como se desprende del Código de Indias, así como de las Orde  
nanzas de Villar de 1757, y de las Ordenanzas de Intendentes de  
1780.

#### ETAPA DEL MEXICO INDEPENDIENTE

En la étapa del México Independiente, las primeras inversio  
nes extranjeras fueron dirigidas hacia la minería y el comercio.

Inmigrantes franceses fundaron tiendas y almacenes que vendían , ropa, textiles y otras mercancías que provenían de ultramar.

En el gobierno de Guadalupe Victoria, se establecieron en México las primeras empresas inglesas inversionistas; fundándose " La Compañía Unida de las Minas de México " y " La Compañía Anglo-Mexicana ", empresas dedicadas a la explotación de yacimientos minerales.

Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en las que se derogaba el sistema federal y establecían un sistema republicano central, se incluye, respecto de los extranjeros, el reconocimiento a que gocen de todos los derechos naturales y de los que fueran estipulados en los tratados, pero se les prohibía la adquisición de la propiedad raíz si no se naturalizaban o casaban con mexicanas de acuerdo a su artículo 12 que así lo estipulaba.

Las anteriores restricciones que se han señalado, son plasmadas, así mismo, en las Bases Orgánicas de 1843, estableciendo en su artículo 10 que los extranjeros gozarán de los derechos

que les concedan las leyes y sus respectivos tratados.

El primer cuerpo legal que reguló en forma especial la entrada de extranjeros en nuestro país fué el de la Ley de Extranjería y Nacionalidad, promulgada por Antonio López de Santa Anna el día 30 de enero de 1854.

#### ETAPA DEL LIBERALISMO

Durante la etapa del gobierno de Benito Juárez, quien sustentaba los postulados del liberalismo económico, ya que en cuanto al individuo se manifestaba la libertad de realizar la actividad económica que le fuera propicia, así se crearon las condiciones sobre las que se permitiría el ingreso del capital extranjero.

En esta época al establecer Maximiliano las bases de su imperio otorgó igualdad a los extranjeros frente a los nacionales y ante la Ley, además de otorgar la nacionalidad mexicana a los extranjeros que por cualquier causa adquirieran en el Imperio propiedad territorial. Este criterio dio fundamento al artículo 30 de la Constitución de 1857. que estimaba como mexicanos a --

" Los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República Mexicana o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad " .

Entre los años de 1869 y 1871, destacaron como aportaciones del gobierno de Benito Juárez para el desarrollo de la inversión extranjera el fomento a la colonización, el establecimiento de bancos hipotecarios con el fin de movilizar y acreditar la riqueza, el otorgamiento de concesiones para la construcción de ferrocarriles, extensión de líneas telegráficas, etcétera.

Las potencias mundiales exportadoras de capital, como Francia e Inglaterra, invirtieron capital en nuestro país, paralelamente con el de Estados Unidos, aprovechando la necesidad de de desarrollo que requería México.

#### ETAPA DEL GOBIERNO DE PORFIRIO DIAZ

A causa de las interminables luchas y problemas nacionales que pesaban sobre México, su imagen en el mundo era negativa, principalmente en Europa. Al ascender al poder Porfirio Díaz, su primera inquietud fué borrar esa imagen al exterior y a tra-

véz de la fuerza logró estabilidad política y social del país. Promulgó leyes, decretos, reglamentos y diversas disposiciones para fomentar el desarrollo de la Nación, obligando a que los capitales mexicanos participaran conjuntamente con las inversiones foráneas. El interés de los capitales extranjeros, se enfocó en los recursos naturales de México, como la concesión que otorgó el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en septiembre de 1881, a la Compañía de Gas y Luz Eléctrica para alumbrado público, respaldada por la empresa Siemens y Halske de origen alemán. Con la expedición del Código Minero de 1884 y posteriormente la Ley Minera de 1887, se incrementó enormemente el otorgamiento de concesiones para la explotación de minerales, participando principalmente capital de Estados Unidos, Inglaterra y Francia.

Por lo que toca a la inversión extranjera en las finanzas privadas, en esta época la formación de capitales era muy difícil y por lo tanto el ahorro era nulo. Los recursos necesarios para formar los primeros bancos provenían del extranjero, así el 23 de agosto de 1881 se fundó el Banco Nacional Mexicano, con una representación de capital nacional de un 20 %. El sector bancario no fué objeto de control en lo que toca a la participación extranjera en él.

## ETAPA POST-REVOLUCIONARIA

Al estallar la revolución en 1910, uno de los propósitos fundamentales era el de derrocar del poder al General Porfirio Díaz, la mayor parte de mexicanos propietarios de concesiones mineras las vendieron a extranjeros, provocando la formación de grandes monopolios. Venustiano Carranza el 14 de septiembre de 1916, convocó a elecciones del Congreso Constituyente, el cual promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, la que viene a satisfacer en gran medida las peticiones formuladas por los revolucionarios en lo que respecta a la propiedad de la tierra y del subsuelo.

En el período comprendido entre los años de 1920 a 1940 se distinguen en materia de inversión extranjera; el petróleo y la energía eléctrica. Las concesiones otorgadas a los extranjeros para la exploración y explotación del petróleo, fueron utilizados por éstos en su provecho defraudando al fisco y a la Nación en general. Se debe mencionar que la Ley Petrolera de 1901, facultaba al Gobierno Federal para otorgar concesiones a las empresas extranjeras que se establecieron en nuestro territorio. Concediendo ésta Ley enormes facilidades para los extranjeros,

pues ofrecía la expropiación a su favor de terrenos con petróleo, importación de máquinas y equipo libre de derechos, etcétera.

Durante el Gobierno de Francisco I. Madero, se aplicó el primer impuesto a las empresas que explotaban yacimientos petrolíferos mexicanos y se intentó establecer ciertas bases para la extracción de minerales.

El 26 de diciembre de 1925, en un intento de nacionalizar a las empresas extranjeras petroleras se promulgó la Ley del Petróleo, reglamentaría del artículo 27 Constitucional, provocando una violenta reacción de las empresas petroleras extranjeras fundadas en México, ya que en esta Ley se establecía el dominio directo sobre el petróleo por parte de la Nación.

Tantos fueron los problemas que causó esta Ley, que por decreto del 3 de enero de 1928, se dio marcha atrás al contenido de la misma, dejando un régimen favorable y benevolente para las empresas extranjeras.

Ricardo Méndez Silva<sup>1</sup>, señala : " en todo el tiempo que las empresas extranjeras explotaron el petróleo en México, la representación del capital extranjero se dejó sentir en todos los niveles de la economía que inclusive su intervención en los negocios bancarios y su influencia en las decisiones políticas fue-

( 1 ) "Régimen de las inversiones extranjeras en México," Méndez Silva Ricardo. Livrol, México 1967.

ron patentes ".

Como Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, en 1938, realiza la expropiación petrolera, terminando así con las disputas existentes entre las empresas extranjeras y sus obreros, por incumplimiento de éstas a los laudos dictados en favor de los últimos, tal decisión provocó temor en varios de los inversionistas extranjeros, quienes optaron por retirarse en cuanto se originó la primera guerra mundial.

Se aprueba la suspensión de las garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales, por decreto del 2 de junio de 1942, durante el tiempo en que duró la guerra. Publicándose el 13 de junio del mismo año la Ley de Previsiones Generales, relativa a la suspensión de garantías individuales, en las que se establecían las limitaciones que debían sufrir algunos de ellas, y afectando por consiguiente a los inversionistas extranjeros radicados en el país.

Se promulga la Ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo el 29 de marzo de 1944 y que, prohibía, salvo permiso expreso del Ejecutivo Federal, el comercio entre cualquier mexicano o persona domiciliada o residente en el territorio nacional y los países enemigos.

Se crea una Junta Intersecretarial relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo, con facultades de resolver los permisos para realizar actos de comercio con nacionales enemigos, ordenar

auditorías y ocupación de bienes que pertenecían a algún país enemigo o a sus nacionales, etcétera.

Se da origen también a una Junta de Administración y Vigilancia con facultades para ordenar la congelación de créditos sueldos o compensaciones de los empleados y de los dueños y -- accionistas de las empresas intervenidas a sus empleados reputados como enemigos y vigilar empresas sujetas a auditorías.

Durante esta época los ordenamientos más importantes se encuentran dentro de la legislación sobre inversiones extranjeras, y como ejemplo esta el Acuerdo dictado por la Junta Intarsecretarial, relativo a la fijación de requisitos para la remisión de fondos al extranjero, que delegaba al Banco de México, S.A., el ejercicio de esta facultad. Es importante hacer mención de la resolución dictada por esta junta, la cual obligaba al Registro Público de la Propiedad y del Comercio a no inscribir contratos celebrados por nacionales, nativos e hijos de éstos, oriundos de Alemania, Austria, Japón, Italia, Bulgaria, Rumania y Hungría, sin el permiso de dicha junta.

Por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, el 17 de abril de 1945, se exige la participación del 51 % del capital mexicano como mínimo para la constitución de empresas que tengan por objeto la radiodifusión, producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; transportes aéreos, urbanos e interurbanos; piscicultura y pesca, producción de aguas gaseo-

sas, edición de libros, revistas, periódicos y publicidad en general .

Complementando el acuerdo anterior, el 27 de mayo de 1947, el Secretario de Relaciones Exteriores, acuerda que no solamente las empresas que se dediquen a la producción de aguas gaseosas, sino también las que se dediquen a su distribución y venta requieren que su capital se integre con el 51 % de capital mexicano como mínimo.

Sin que existiera una coordinación adecuada en los ordenamientos legales, dentro de sus distintos campos de actividad para regular a la inversión extranjera, el 29 de mayo de 1947, crea como presidente el Licenciado Miguel Alemán Véldez, una Comisión Mixta Intersecretarial, órgano colegiado para el control de las inversiones extranjeras, que tenía como objeto el estudio sistemático y constante de las leyes, para lograr una coordinación en su aplicación por las diversas dependencias del ejecutivo en relación con la inversión armónica de capitales nacionales y extranjeros, así como la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado correspondían de acuerdo con las leyes y ordenamientos vigentes.

La Comisión se integró por un representante de la presidencia de la República y por uno de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Pú

blico, de Economía, de Agricultura y Ganadería.

Estaba facultada esta Comisión para dictar normas generales para la aplicación de las disposiciones legales respectivas a la inversión de capitales extranjeros, dentro de nuestro territorio.

La Comisión dictó doce normas interpretando preceptos legales y estableciendo criterios para asegurar el control nacional de algunas actividades consideradas como estratégicas para el desarrollo del país ( petróleo, actividades petroquímicas y eléctricas) para controlar la participación del capital foráneo en las consideradas como básicas ( minería, industrias siderúrgicas y fertilizantes ) y para asegurar los resultados de la política mexicana de permitir la inversión extranjera siempre y cuando - las empresas que se establecieran en territorio mexicano se ageraran a la legislación vigente, durante este período hubo un gran auge en la inversión extranjera.

A pesar de la unificación que la Comisión logró, sus beneficios fueron disminuyendo al carecer de instrumentos efectivos - de regulación y control frente a la inversión extranjera, en -- virtud de que dichos capitales extranjeros se enfocaron a la infraestructura y no al desarrollo de nuestra industria básica.

En su informe presidencial del 10 de septiembre de 1960 el

Licenciado Adolfo López Mateos, se refiere por primera vez a la "mexicanización de nuestros recursos", y de este modo se publica en el diario oficial del 5 de febrero de 1961, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de los Recursos Minerales, estableciendo que sólo los mexicanos y empresas mexicanas con mayoría de capital suscrito por nacionales, tienen derecho a obtener concesiones mineras ordinarias, y para explotar reservas mineras nacionales se requiere que las empresas que las soliciten tengan un mínimo del 66 % de su capital suscrito por mexicanos para obtener esas concesiones especiales.

ETAPA LEGAL ANTERIOR A LA LEY ACTUAL SOBRE  
INVERSIONES EXTRANJERAS

En nuestro país no existía un ordenamiento legal, antes de expedirse la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que regulara específicamente en forma organizada las inversiones extranjeras, ya que sólo se seguía una política oficial, integrada por la aplicación de los preceptos constitucionales, leyes secundarias, decretos y acuerdos que normaban de algún modo a la inversión foránea.

El artículo 27 Constitucional es la base jurídica de estos preceptos, que concede a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público,

incluyendo la Cláusula Calvo, al señalar: " Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, o las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o de aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo ".

En el artículo 27 Constitucional en su séptimo párrafo al final de la I fracción menciona " en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas ".

En relación a lo anterior, se podrá precisar que la base principal de donde se desprende la actual legislación sobre inversiones extranjeras es nuestro artículo 27 Constitucional.

## 2.- SURGIMIENTO DE LA REGULACION SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS EN DIVERSOS PAISES LATINOAMERICANOS.

Para comprender la actual legislación sobre inversiones extranjeras, es necesario comparar el tratamiento legal que algunos países de América Latina le dan al presente tema, teniendo como objeto principal ubicar a la legislación mexicana dentro del contexto de las naciones latinoamericanas que regulan dicha materia.

Es necesario señalar que todos los países que serán analizados han expedido leyes y decretos para regular la inversión extranjera en los últimos quince o veinte años, lo que significa su reciente interés por lograr un cambio en el papel que tradicionalmente han desempeñado los capitales extranjeros en sus economías, siendo la excepción de éstos Brasil, que comenzó a legislar en materia de inversiones extranjeras a principios de la década de los sesenta.

El criterio general se caracteriza por aceptar a la inversión extranjera sólo en la medida en que ésta responda a los requerimientos del desarrollo del país receptor.

En las diversas legislaciones destacan las de los países del Pacto Andino de Integración Económica Subregional Andina, firmado el 26 de mayo de 1969 en Bogotá por los gobiernos de -

recho a reexportar su valor y transferir sus utilidades al exterior ". Así también define al inversionista extranjero como " el propietario de una inversión extranjera directa ", y consideran como inversionista nacional al Estado, y a las personas naturales extranjeras con residencia en el país por más de un año que renuncian al derecho de la repatriación de la inversión y sus utilidades.

Los miembros del Acuerdo de Cartagena, definen a la empresa nacional como "aquella que esté constituida en el país receptor y cuyo capital pertenezca en más del ochenta por ciento a inversionistas nacionales ".

Para ellos, la empresa mixta es la constituida en un país receptor y cuyo capital pertenezca entre el cincuenta y uno por ciento y el ochenta por ciento a inversionistas nacionales. Estas proporciones en el capital deben reflejarse en la dirección técnica financiera, administrativa y comercial.

Con excepción de Colombia, los demás países del Grupo Andino considerarán también mixtas a aquellas empresas en cuyo capital participe el Estado o empresas estatales en una proporción del cincuenta y uno por ciento si esta representación tiene facultades determinantes. En relación a Colombia se consideran empresas mixtas aquellas en cuyo capital participe el Estado en una proporción no inferior al treinta por ciento y que además tenga facultades determinantes.

Argentina en su legislación define a la inversión extranjera directa como " los aportes en diversos bienes , equipos, insumos, créditos y reinversión de utilidades, propiedad de inversionistas extranjeros que incorporándose al capital de una empresa existente en el país o integrando una nueva, comparten -- riesgos y beneficios de la misma ". Por otra parte, definen al inversionista extranjero como " aquella persona física o jurídica domiciliada fuera del territorio nacional propietaria de un aporte a radicar o ya radicado en el capital de una empresa existente en el país o a constituirse ".

El inversionista nacional es considerada " toda persona física domiciliada en el país; toda persona jurídica constituida de acuerdo con las leyes del país y domiciliada en ésta, cuyos capitales estén en manos de personas físicas domiciliadas en el país, y no representen en forma alguna a personas jurídicas extranjeras; el Estado Nacional, Provincial o Municipal y sus Dependencias, organismos de cualquier grado de descentralización y empresas estatales ".

Brasil dentro de su legislación contempla y define al capital extranjero como " aquel que se aplica en actividades económicas y pertenece a personas físicas o jurídicas residentes, domiciliadas en el exterior ". La subsidiaria de una empresa extranjera es " la persona jurídica radicada en el país cuyo capital con derecho a voto participe directa o indirectamente, por lo menos en un cincuenta por ciento de las empresas con sede en el

en el exterior ", empresa nacional es " la persona jurídica constituida en el país cuyo control accionario pertenece a los brasileños residentes y la mitad del cuerpo directivo es integrado por personas de esas condiciones ".

Por lo que respecta a Uruguay, se señala como inversión - extranjera directa a "todo el capital proveniente del exterior con derecho a transferencia de su valor, así como de sus utilidades ". El inversionista extranjero es considerado como -- " aquella persona física o jurídica domiciliada en el extranjero; y como empresa de capital extranjero a aquellas cuyo capital proviene del exterior y que represente más del cincuenta por ciento del capital social, con poder jurídico de decisión "

#### LIMITACIONES A LA INVERSION

Los gobiernos latinoamericanos han impuesto limitaciones a los inversionistas extranjeros, las que encontramos principalmente en sectores económicos como explotación de minerales, dominio sobre recursos básicos, limitando así también su participación en las empresas al prohibir la adquisición de acciones o participaciones.

Entre los países que ha prohibido la entrada de capital foránea en muchas áreas se encuentra Argentina, como son; la producción de cualquier tipo de materiales y equipo vinculados con

con la defensa y seguridad, energía eléctrica, gas, comunicaciones, transportes, actividades agrícolas y ganaderas, pesca y comercialización de derivados del petróleo. En cuanto a las acciones en circulación, los inversionistas extranjeros tienen prohibida su adquisición y su participación en el capital de las empresas, ésta restringida según el sector de que se trate.

Como aspecto importante se encuentra la facultad del ejecutivo de reconvertir a empresas nacionales, las que habiendo tenido ese carácter, se adquirieron por inversionistas extranjeros.

Brasil, sólo reserva al Estado o a los brasileños de nacimiento, la exploración y explotación del petróleo, la navegación del cabotaje, empresa periodísticas, radio y televisión, así como la banca. En este país, los capitales extranjeros registrados pueden repatriarse en caso de grave desequilibrio de la balanza de pagos, el Consejo Monetario Nacional puede prohibir el envío de remesas por reembolsos de capitales y utilidades si éstas sobrepasan el diez por ciento del capital invertido. Como en otros países, en Brasil no existe precepto alguno que obligue a los capitales extranjeros a participar conjuntamente con nacionales, salvo excepción para contados sectores.

En Bolivia, se ha reservado para el Estado la explotación de minas e hidrocarburos y para los nacionales conjuntamente -- con el Estado los sectores de servicio de transporte interno, publicidad, y los más importantes medios de comunicación masiva, así mismo, no se permite la adquisición de acciones, participa-

ciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales, salvo que se haga para evitar la quiebra inminente de una empresa nacional.

En los países del grupo Andino se da derecho a los inversionistas extranjeros de repatriar su capital, si venden sus acciones o participaciones a nacionales en caso de liquidarse la empresa, previo pago de los impuestos correspondientes. Por lo que respecta a las utilidades, esta venta puede efectuarse previa autorización de la autoridad competente y siempre que ésta no exceda de un catorce por ciento anual de la inversión registrada. En algunos sectores es necesario que el capital foráneo participe conjuntamente con el capital nacional, además las empresas ya establecidas, al entrar en vigor las leyes sobre la materia en cada uno de los países, deben comprometerse a poner en venta las acciones, participaciones o derechos de los inversionistas para que sean adquiridas por nacionales hasta transformarse en empresas mixtas en un plazo de quince a veinte años según el país. Si éstas empresas destinan más del ochenta por ciento de su producción a terceros países, no están obligadas a transformarse, pero sus productos no gozan de las ventajas del programa de liberación del acuerdo de Cartagena.

Uruguay, al igual que los anteriores países, no establece limitaciones para la repatriación de capitales o para el reembolso de dividendos, pero cuando las remesas superan el veinte por ciento del capital, están gravadas con un impuesto del cua-

renta por ciento por dichos excedentes.

En Paraguay, las inversiones extranjeras pueden repatriar su capital después de tres años de iniciada la explotación y en cuotas anuales no superiores al equivalente del veinte por ciento de su valor. Los inversionistas registrados no tienen límite de monto, ni de plazo para las remesas de utilidades que se efectúen a través de los bancos autorizados para operar en cambios.

#### MEDIOS DE CONTROL

Los gobiernos de los países latinoamericanos, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los inversionistas extranjeros, han establecido distintos medios de control como : autorizaciones, registro, nominatividad de las acciones, etcétera.

En los países del grupo andino, es obligatorio obtener una autorización previa para efectuar en dichos países una inversión por extranjeros. No autorizan la inversión en actividades cubiertas por empresas existentes y toman en cuenta las prioridades en el desarrollo del país.

En Argentina se ha señalado que es obligatorio que los inversionistas extranjeros obtengan una autorización otorgada me-

dante un " Contrato de Radicación ", para poder participar en el capital de las empresas establecidas en dicho país. Esta autorización otorgada por el Ejecutivo o el Congreso Nacional, según el caso.

En Brasil, esta autorización se delega al banco central para la conversión de préstamos en inversión, los títulos representativos del capital de las empresas en poder de los extranjeros deben de ser nominativas y de voto simple, además de ser intransferibles entre extranjeros por cinco años y toda transferencia requiere autorización e inscripción en los libros de la sociedad.

Respecto a todo lo antes mencionado, debemos señalar que, en todos los países analizados existe dentro de su organización administrativa un registro para la inversión foránea, y en todos es obligación del inversionista extranjero inscribirse. Esto sucede en Argentina y Brasil, países en los que el registro sólo es obligatorio para repatriar el capital invertido o sus dividendos.

Terminando estas breves notas sobre los antecedentes históricos de la inversión extranjera en México y su trato legal en algunos países latinoamericanos, procederemos a analizar nuestra legislación vigente sobre la materia que nos ocupa.

## C A P I T U L O II

### LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

#### GENERALIDADES

- 1.- Monopolios e Inversiones Extranjeras.
- 2.- Concepto de Inversión Extranjera.
- 3.- Clases de Inversión Extranjera.
- 4.- La dependencia de México a la Inversión Extranjera.

#### 1.- MONOPOLIOS E INVERSIONES EXTRANJERAS

El monopolio ha sido una fuente importante para el desarrollo de la inversión extranjera, le ha dado vida y en él encuentra el empuje necesario para su sostenimiento y penetración en los diversos países en los que se ha establecido.

El término monopolio proviene de las raíces monos ( uno solo) y polein (vendedor, el que ofrece): Una sola oferta <sup>2</sup>.

La formación del monopolio puede darse por las siguientes circunstancias :

- a) Por la propiedad o control que detente una persona o una em-

( 2 ) " Teoría Económica ", Domínguez Vargas Sergio, Editorial América, México 1978, p. 116.

presa o un grupo mínimo de la totalidad de personas, o casi de estas, de un producto exclusivo en un mercado.

b) Por la posesión de un privilegio legal exclusivo, es decir, cuando se estima que esa persona, empresa o grupo de personas es titular de privilegios o prerrogativas reconocidas como derechos.

c) En algunas industrias, los sistemas técnicos de producción representan un elevado costo, por lo que se requiere maquinaria especial, técnicos especializados y sistemas especiales de inversión, por lo cual algunas empresas no pueden en determinado momento sostener un buen ritmo de producción y la competencia les es desfavorable quedando al margen del mercado en que se ha sostenido la empresa más sólida.

De acuerdo a lo anterior, el monopolio surge en el sistema capitalista de producción de donde se desprende que la inversión extranjera es consecuencia de la manifestación del capitalismo monopolista, ya que la forma que reviste y su comportamiento es correspondiente a tal sistema de producción, siendo sus características esenciales las siguientes;

- a) Ser un sistema en donde se persigue el lucro;
- b) Existencia de propiedad privada de los medios de producción;
- c) Existe división de clases ( capital-trabajo );
- d) Es una economía mercantilista ( la producción se destina al

mercado, existiendo una sociedad consumista de productos en serie sin un efectivo control de calidad ) existiendo anarquía en la producción;

e) El desarrollo social es desigual, existiendo diferencias bastante marcadas entre las clases que forman esta sociedad ( tanto a nivel nacional como internacional ).

Se puede señalar que es debido a la libre concurrencia que se da la pauta para el surgimiento del monopolio, el capitalista en su afán de obtener un lucro excesivo y de elevar sus utilidades se enfrenta a sus competidores en el mercado por lo que va a pretender influir en el precio y el costo del producto al convertirlo en mercancía, ya que su diferencia sería su utilidad por lo que va a tener la necesidad imperiosa, para sus intereses, de crecer en productividad, tener mayor proyección de sus productos, manteniendo una competitividad y expandiéndose teniendo así un mejor control en el mercado ampliando su poder económico.

El monopolio, por lo tanto, no destruye a la concurrencia sino únicamente la transforma, por lo que se va a pasar de un mercado anónimo a un mercado donde los productos van a ser semejantes, según la apreciación de cada uno de los compradores pero donde cada una de las empresas va a tratar de mejorar sus productos para poder elevar el nivel de ellos en relación con los de sus competidores, por lo cual va a tratar de influir en su precio, así a pesar de la existencia de productos homogéneos en el mercado se origina una gran competencia y que en el caso de

los monopolios será de empresas bastante sólidas o económicamente fuertes, estando en lucha constante para poderse apropiarse del máximo posible de ganancias en su propio país, así como en los países que han escogido para invertir capitales dirigidos a la producción, debiendo mencionar que estos otros países deben ofrecer ciertos atractivos, buenas condiciones y garantías para poder llegar a invertir o arriesgar su capital en ellos, lo cual han venido realizando los monopolios basándose en el sistema capitalista de producción estableciendo empresas transnacionales dependientes de la matriz que se encontrará en la metrópoli o país de origen.

Estas empresas transnacionales van a tratar de influir sobre los gobiernos para obtener buenas prerrogativas o concesiones que redunden en beneficio de sus intereses.

La inversión extranjera es la manifestación de este proceso de expansión monopolista, por lo que los inversionistas desean encontrar condiciones favorables, para sus intereses, en los países que pretenden invertir, como ejemplo de esas condiciones están las siguientes : gobiernos débiles, desocupación, bajos salarios o mano de obra barata, protección a sus bienes, subsidios en energéticos, materias primas baratas, etcétera, para así poder satisfacer su afán de lucro excesivo que es lo que los impulsa a invadir la esfera del ámbito mercantil de otros países, teniendo, por lo tanto, mercados para vender sus productos y expandirse en el mercado mundial, obteniendo de esta forma ma-

yor poder económico y por lo cual tratará de influir en el precio del producto a nivel mundial.

Con esto, se manifiesta una competencia a gran escala, ya que si una empresa establece una filial en cierto país o en diverso número de países, esto es motivo suficiente para que otras empresas de productos similares establezcan sus filiales frente a aquella para no quedar rezagadas, por lo que las grandes empresas monopolísticas operan en otros países para obtener la máxima utilidad, pero no a corto sino a mediano o largo plazo de lo que se desprende que van a tratar de establecerse en forma permanente.

En consecuencia, la inversión extranjera es una inversión monopolística movida por el afán de obtener utilidades altas o lucro excesivo, además que va a tratar de dominar el mercado mundial y ser una forma de penetración comercial en diversos países, de tal forma que la inversión extranjera con sus empresas monopolistas, va a tratar de dominar, desplazar o absorber a las pequeñas o medianas empresas mercantiles con su expansión comercial, así de esta forma tratarán de influir sobre los gobiernos y determinar su política, por último intentarán influir para poder elevar el precio de las mercancías al nivel que se les permita al precio más alto posible.

## 2.- CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA

El término inversión, tiene varias acepciones considerando la más explícita la siguiente : " inversión es la aplicación de fondos activos con el propósito de obtener la utilidad que produzcan " <sup>3</sup>. De acuerdo con la anterior definición es necesario estudiar que se entienda por " inversión extranjera " y para ello nos limitaremos sólo al sujeto y no al lugar donde se encuentra la fuente de riqueza de esos fondos que van a ser -- aplicados, en otras palabras, será la nacionalidad del inversionista la que nos dé la pauta para determinar cuando nos encontramos ante una inversión extranjera y cuando ante una nacional. Siendo la nacionalidad " el atributo jurídico que señala al individuo como miembro de un Estado ". En base a lo anterior podemos definir a la inversión extranjera en nuestro ámbito como " la aplicación de fondos de activos que realice una persona en nuestro país que no goza de la nacionalidad mexicana, con el propósito de obtener la utilidad que produzcan ".

Lo antes mencionado, es en cuanto que el concepto sobre inversión extranjera que contiene la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no es claro, ya que a pesar de la iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión, en la cual se mencionaba que la inversión extranjera se consideraba como " aquella que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras y las que efectúen a través

(3) "Empresa" , Diario Bouche, editorial Porrúa, México 1977.

de sociedades mexicanas integradas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros.

En opinión de los licenciados Sergio Ibarguen A. y Antonio Azuela de la Cueva <sup>4</sup>, no se incluyó en el articulado de la Ley de Inversiones Extranjeras el concepto de inversión extranjera " pues su inclusión conduciría al riesgo de restringir su ámbito material con el evidente perjuicio de hacerla inoperante para lograr sus objetivos, o bien porque se podría ampliar ese ámbito material a tal grado que produjera una inseguridad jurídica y la contraponga al fin económico que el Estado pretende alcanzar ".

Un concepto claro sobre inversión extranjera nos la dá el Licenciado Carlos Arellano García <sup>5</sup> y que la define " como la acción y efecto de colocar capital, representado en diversas formas en país diferente de aquel en donde se obtienen los beneficios de la aplicación de los recursos ".

Para mayor comprensión del objeto que regula la Ley sobre inversiones extranjeras, es necesaria la inclusión de un concepto adecuado a la propia Ley, sobre lo que debe entenderse por inversión extranjera, por lo que considero apropiado el siguiente concepto como una conclusión de todo lo anterior y el cual - deja la posibilidad para la ampliación de su ámbito material de vigencia: " Se considerará como inversión extranjera y por consiguiente quedará sujeta a las disposiciones de esta Ley, la inversión de capital, con fines de lucro, representada en diversas

(4) Breve análisis sistemático de la Ley de Inversiones Extranjeras, Jurídica, año del Departamento de Derecho; Universidad Iberoamericana no. 2 Julio 1966.  
(5) Derecho Internacional Privado, Carlos Arellano García, Editorial Porrúa, México,

formas por los sujetos jurídicos enumerados en este articulado, así como cualquier situación por la cual se permita a sujetos jurídicos determinar, por cualquier título, el manejo o control del titular de una empresa, de la empresa misma o de cualquier tipo de unidad económica".

### 3.- CLASES DE INVERSION EXTRANJERA

La inversión extranjera se puede clasificar siguiendo las diferentes criterios que existen acerca de ella y que son los siguientes :

#### a) PUNTO DE VISTA SUBJETIVO.

La inversión extranjera desde el punto de vista subjetivo será aquella que sea realizada por cualquiera de los sujetos a que se refiere el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras, el cual señala: 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 cuales los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la em-

presa.

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.

b) PUNTO DE VISTA OBJETIVO.

Desde el punto de vista objetivo inversión extranjera será la que se refiere a los actos y negocios jurídicos comprendidos en la legislación sobre inversión extranjera.

c) PUNTO DE VISTA DE LAS OBLIGACIONES QUE ASUME EL SUJETO.

El maestro Jorge Barrera Graff<sup>6</sup> señala que " la inversión extranjera puede consistir en una obligación de dar; por ejemplo, aportaciones de dinero o de otros bienes o derechos para constituir sociedades y para suscribir acciones, de activos fijos, o pago de rentas; o en una obligación de hacer, como sería el caso de aportaciones de industria en sociedades personales, o la prestación de servicios como técnico o empleado, administrador gerente, o apoderado. Puede consistir inclusive, en un no hacer, en una abstención cuando a virtud de ella el control de la sociedad recae en el inversionista extranjero; por ejemplo, cuando a virtud de pactos con el socio extranjero, el mexicano no concurra a asambleas, o se abstiene de votar en ellas, o cuando el socio ma

(6) " La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México ", Jorge Barrera Graff, *ibidem*, 1981, pág. 51.

yoritario mexicano, o a los miembros del consejo de administración nombrados por él, le corresponda o se le imponga un deber de abstención del voto en deliberaciones y acuerdos de las asambleas o juntas de consejo, cuando un inversionista extranjero imponga un pacto de no concurrencia en contra de la empresa mexicana, o un pacto exclusivo que ésta le otorgue y los cuales impliquen el control de la negociación mexicana".

d) EN CONSIDERACION A LA ACTIVIDAD DEL SUJETO.

La operación de inversión extranjera puede ser realizada por el inversionista extranjero en favor de la empresa mexicana en que invierte; o bien, por ésta en favor de aquél. En el primer caso, se tratará de una inversión en que el extranjero es el sujeto activo (EL QUE DA EL BIEN O REALIZA EL SERVICIO); en el segundo, será el sujeto pasivo (EL QUE RECIBA UNO U OTRO). Ejemplo de la primera forma de inversión, son la suscripción y pago de acciones o de partes sociales o el pago de rentas de empresas que el extranjero tome en arrendamiento; de la segunda, la venta de activos fijos a favor del extranjero; y también en el caso de arrendamientos, la transmisión a su favor del uso y goce de la empresa o de los bienes que arrienda.

e) EN RELACION A LA NACIONALIDAD.

Aunque siempre se trata de extranjeros, es decir, de sujetos que no sean nacionales, en los casos de las tres primeras fraccio

nes del artículo 2o., el carácter de inversionista corresponde al sujeto mismo, al extranjero, ya sea persona física o moral y unidad económica, es una imputación directa, en cambio, en los casos de la fracción IV el carácter extranjero de la inversión se predica de la sociedad ( "empresa" ) mexicana, y es el socio o los socios extranjeros de ella, las que en rigor realizan la inversión extranjera, la nota es indirecta. En aquella hipótesis, la calidad de extranjero se deduce del sujeto mismo ( individuo, persona moral o "unidad económica" ) y en el segundo caso no se deriva atributo de nacionalidad del sujeto principal ( empresa mexicana ), sino del socio de éste.

f) RESPECTO A LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS SUJETOS DE LA INVERSION EXTRANJERA.

Los de las dos primeras fracciones del artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras, son personas jurídicas ( el hombre o persona física y la persona moral ); es decir, sujetos de derecho a los que el ordenamiento jurídico ( artículos 22 y 25 del - Código Civil ), atribuye el carácter de persona. En cambio los de la fracción tercera del artículo mencionado, son sujetos de derecho sin personalidad, o sea, sin algunas notas propias de la persona. En cuanto a la "empresa mexicana" a que se refiere la fracción cuarta del mismo artículo 2o, si son sociedades, normalmente tienen personalidad propia, excepciones serían la sociedad conyugal y un consorcio que sólo fuera una sociedad oculta en los cuales el control sólo correspondiera al consorte extranjero,

son asociaciones que normalmente carecerían de personalidad, y en el último caso se trata en efecto de empresa y nunca tiene la personalidad que correspondería al empresario ( cuando éste a su vez, fuera un individuo o una sociedad con personalidad ). En el último caso del " capital extranjero ", que participe mayoritariamente en dichas "empresas mexicanas ", por tal debe entenderse el representado por cualquiera de los sujetos con o sin -- personalidad enunciados en las fracciones una a cuarta del artículo 2o., ya sea que se trate de una participación real y efectiva de dichos sujetos o bien simulada y oculta ( artículo 31 de la Ley sobre Inversiones Extranjeras ).

g) CRITERIO DE DISTINCION ENTRE LA FINALIDAD DE PARTICIPAR EN EL CAPITAL O EN LA GESTION DE SOCIEDADES Y EMPRESAS MEXICANAS.

Con respecto a la finalidad de participar en el capital hace referencia el último párrafo del artículo 2o de la Ley sobre Inversiones Extranjeras, cuando distingue inversiones en el capital o bienes a los que la Ley se refiere así como a las operaciones aludidas en los siguientes preceptos artículo 2o, fracción cuarta al final, artículo 5o, párrafo segundo al final y cuarto, artículo 8o párrafo segundo.

Basado en lo anterior es muy importante el que la Ley haya dividido las actividades económicas en tres grandes grupos :

1.- Las actividades que están encomendadas directamente y en

forma exclusiva al Estado ( petróleo, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos, y la generación de energía nuclear, la minería, la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas ).

2.- Las actividades que sólo pueden realizar los mexicanos o las personas morales mexicanas, con cláusulas de exclusión de extranjeros ( la radio, la televisión, el transporte automotor, -- transportes aéreos y marítimos, explotación forestal y la distribución de gas. ).

3.- Las actividades que sí están permitidas a la inversión extranjera, pero que están limitadas por cuanto a la proporción del capital. Las actividades que tienen un máximo de inversión extranjera son la explotación de substancias minerales cuarenta y nueve por ciento, los productos secundarios de la industria - petroquímica cuarenta por ciento, de los componentes de vehículos automotores cuarenta por ciento.

El aumento o disminución del porcentaje del capital de inversión extranjera se realiza a través de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ha ordenado que deben registrarse :

1.- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta Ley;

- 2.- Las sociedades mexicanas en las que participen en el capital las personas señaladas en el artículo 2o;
- 3.- Los fideicomisos en que participen extranjeros;
- 4.- Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros ; y
- 5.- Las resoluciones que dicte la Comisión.

Como se demuestra, en todo lo anterior, la idea fundamental es la de instaurar un criterio de " control " sobre las sociedades y las personas morales extranjeras para que junto con el criterio del domicilio y del lugar de establecimiento se logre un efectivo control sobre las inversiones extranjeras para evitar los muy comunes fraudes a la Ley.

#### 4.- LA DEPENDENCIA DE MEXICO A LA INVERSION EXTRANJERA.

Es incuestionable que la monopolización de la economía no es exclusiva ni se circunscribe unicamente a los países desarrollados. El capitalismo, que es el sistema donde tienen su origen y se desarrollan los monopolios, va a ser un sistema que englobe tanto un centro integrado por países desarrollados como una enorme cantidad de países subdesarrollados y que se subordinan o dependen de dicho centro que lo formarán, en todo caso, países con tendencia imperialista. Por lo anterior, se va a dar un proceso de concentración y centralización de capital, presentándose simultáneamente en los distintos países con las diferencias y peculia-

ridades que sus respectivos marcos históricos condicionen o determinen, pero con influencias recíprocas, si bien, en conjunto, los países del Centro en el proceso de acumulación de capital - son determinantes o condicionantes principales, cumpliendo un - papel más dinámico y la parte más activa, por su parte los países de la periferia o subdesarrollados van a carecer en su proceso de acumulación de capital de una verdadera autonomía y que va a ser condicionado o aún determinado desde el exterior.

La inversión extranjera de las metrópolis va a jugar el papel principal en la acumulación de capital a nivel mundial y por lo tanto en la dependencia estructural de los países subdesarrollados. Fernando Carmona<sup>7</sup>, señala : " En la etapa monopolista del capitalismo la dependencia tiene un carácter estructural que no se limita sólo a lo económico sino que se extiende a los demás aspectos de la vida social ".

Esta dependencia con los países capitalistas desarrollados no va a ser únicamente desde el punto de vista económico sino también cultural, tecnológico, político, militar y que además se tratará de imitar su vida social por creer que es otra forma o statu de vida, aunque no se adecúe al pensamiento o idiosincrasia del país subdesarrollado y que aún así trata de condicionarse a otra forma de vida diferente a sus costumbres.

La dependencia influye profundamente en toda la estructura socioeconómica y va a ser determinante en el sistema y en el pro

(7) Política mexicana sobre inversiones extranjeras. Varios autores, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1977.

ceso de desarrollo del país, por lo que en consecuencia, va a ser difícil separarse o romper con esa dominación o subordinación que se tiene con los países desarrollados.

La inversión extranjera ha sido un factor determinante para la dependencia de los países subdesarrollados ( entre los que se incluye México ) a los países desarrollados, realizada principalmente por los grandes monopolios internacionales o empresas transnacionales o multinacionales.

Desde un punto de vista económico, la dependencia tiene facetas financieras, comerciales y tecnológicas que se relacionan, condicionan y apoyan entre sí. El aspecto que es determinante, por sus inmediatas vinculaciones con el proceso interno de acumulación de capital de la economía subdesarrollada, es el financiero, o sea el de la inversión extranjera monopolista directa o indirecta.

El comercio exterior de México no se encuentra al margen del capital monopolista internacional que maneja la dirección fundamental de la oferta y demanda a nivel mundial, por lo que domina en la importación y exportación comercial de productos en nuestro país, y que por lo tanto se va a encontrar entre los países dependientes, aún cuando no lo lleven a cabo o lo realicen directamente las empresas transnacionales establecidas aquí, pero que en consecuencia forman parte de la inversión extranjera, así como tampoco se va a actuar al margen de transacciones financieras que se relacionan con la producción y circulación internas del país.

### C A P I T U L O   I I I

#### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEGISLACION SOBRE INVERSION EXTRANJERA.

- 1.- Objetivos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 2.- Sujetos inversionistas contemplados por la Ley.
- 3.- Operaciones y Negocios en los que participa la Inversión Extranjera.
- 4.- Limitaciones a la Inversión Extranjera.

#### 1.- OBJETIVOS DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION ME- XICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Se estableció como objetivos de la Ley sobre inversión extranjera en su artículo primero: el promover la inversión mexicana, regular la inversión extranjera, estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Los objetivos en cualquier Ley, no se alcanzan por el sólo hecho de señalarse en el articulado de la misma, sino que es necesario que éstas se logren conforme transcurre su vigencia y en este caso a través del establecimiento de políticas y controles sobre la materia que se regula.

En el caso especial de la Ley sobre inversiones extranjeras, es necesario mencionar que en el tiempo que lleva de vigencia se han alcanzado en una forma parcial sus objetivos, ya que se han fijado políticas y controles para regular la inversión extranjera, no así para promover adecuadamente la inversión mexicana.

En líneas anteriores se menciona que uno de los objetivos de la Ley sobre inversiones extranjeras es promover la inversión mexicana, pero revisando el articulado de la misma se puede establecer que el legislador procuró solamente regular a la inversión extranjera y no así promover a la inversión mexicana como más adelante se señala. Prohíbe la participación de la inversión extranjera en el capital de las empresas ( si rebasa los porcentajes fijados) , en los órganos de administración o control de las mismas, etcétera, pero en ninguna de ellas se establecieron normas encaminadas a promover la inversión mexicana, no porque se restrinja la participación del capital foráneo en algunos campos de actividad económica, el capital mexicano va a participar, o sea la iniciativa privada. Así como por el hecho de que se protejan a las empresas mexicanas que no sean desplazadas por extranjeros, estas van a satisfacer la necesidad del mercado.

Al mencionarse el promover la inversión mexicana, es necesario haber incluido en la Ley normas encaminadas para tales efectos, como lo hacen los decretos de 25 de noviembre de 1971 y 20 de julio de 1972, que otorgan estímulos fiscales a través de la constitución de la empresa manufacturera, el desarrollo regional,

la creación de fuentes de trabajo, fortalecer el mercado interno, aumentar sobre todo las exportaciones, sustituir importaciones y elevar el nivel de vida de la población.

Por lo anterior se considera incorrecta la denominación dada a la Ley sobre inversiones extranjeras, a pesar de que se pretende concluir que indirectamente alcanza tales fines.

Es importante hacer notar que la Ley sobre inversiones extranjeras sólo regula a la inversión extranjera directa, que algunos autores como Ricardo Méndez Silva<sup>B</sup> definen como " aquella en la que el inversionista extranjero establece, adquiere, o participa en los rendimientos de una empresa con actividades en el país -- huesped ". Como referencia se puede señalar que la inversión extranjera indirecta la define como " aquella que celebran a través de préstamos, entre organismos públicos o entre gobiernos.

En los países receptores de capital foráneo, es importante la preocupación de que no exista una fecha fija de terminación de las operaciones de las empresas en las que participa el capital extranjero y por ese motivo lo controlan a través de disposiciones legales.

En los casos de contratación de créditos internacionales no sucede esto, desde un principio se pactan los términos y plazos en que se pagará dicha inversión además de los intereses. La inversión extranjera directa, una vez instalada en el país receptor,

(B) "Regimen de las inversiones extranjeras en México". Méndez Silva Ricardo. UNAM: México, 1969.

funcionará por un plazo indefinido, disminuyendo gradualmente la aportación de un nuevo capital e incrementando el envío al exterior de utilidades, regalías y pago por asistencia técnica. Al principio es posible que un país subdesarrollado reciba un mayor volúmen de capital que el que se remita, pero con el tiempo es más posible que el balance le sea desfavorable.

En términos generales, en nuestro país la inversión extranjera representa un serio problema junto con la influencia que los préstamos internacionales tienen en nuestra balanza de pagos. En tal caso si la Ley sobre inversiones extranjeras cumple con sus objetivos de controlar y regular la inversión extranjera directa, se debe así mismo controlar y regular la contratación de préstamos del exterior, ya que los intereses que se pagan son elevados y no aportan al país conocimientos y tecnología que trae consigo la inversión extranjera directa.

## 2.- SUJETOS INVERSIONISTAS CONTEMPLADOS POR LA LEY.

Como se menciona en el capítulo anterior, en la iniciativa de Ley presentada al Congreso de la Unión, sólo se señalan como sujetos de control de la Ley sobre inversiones extranjeras a las personas físicas o morales extranjeras y a las sociedades mexicanas en las que participe con mayoría el capital extranjero o sean controladas por inversionistas extranjeros. En el texto del artículo 2o, se incluyó además de los sujetos a que se refería la inia

ciativa dentro de su ámbito personal de vigencia a las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, en virtud de que se les consideró sujetos activos capaces de realizar actos de inversión.

Analizando cada una de las fracciones que menciona el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras, comentando lo más sobresaliente de ellas resulta lo siguiente :

a) PERSONAS MORALES EXTRANJERAS.

En este título quedan comprendidas todas las sociedades, agrupaciones, asociaciones, a las que la Ley de origen les otorgue personalidad jurídica y que realicen en el territorio mexicano - cualquiera de las actividades que la Ley sobre inversiones extranjeras regula.

Para determinar la nacionalidad de las personas morales existen varios criterios al respecto como son el de la voluntad de sus fundadores, criterio de la constitución, criterio del lugar, criterio de nacionalidad de los socios, etcétera.

Para determinar la nacionalidad de una persona moral en nuestro derecho, debemos analizar el texto del artículo 27 constitucional que establece en la primera parte de sexto párrafo : " En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación,

el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trate, por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes ".

La Ley de Nacionalidad y Naturalización establece en su artículo 5o. " Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal ".

La postura del legislador mexicano es la de afirmar la nacionalidad de las personas morales y de otorgar la nacionalidad mexicana adoptando en criterio combinado de domicilio y constitución.

En virtud de lo anterior y por interpretación a contrario del artículo 5o de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, son personas morales de nacionalidad extranjera las que NO se constituyan conforme a las leyes mexicanas de la República, y las que no tengan en ella su domicilio legal. Es decir, esas personas deben constituirse en el extranjero, conforme a una Ley extranjera o bien constituirse en México pero establecer su domicilio fuera de México. No se requiere la existencia de los dos hechos, su constitución y su domicilio fuera de México, basta uno de ellos; ni tampoco influye, como debiera, para determinar la nacionalidad de una sociedad, la nacionalidad extranjera que

tengan sus socios ni siquiera la de su socio controlador o la integración de su capital.

Jurídicamente se trataría de una sociedad mexicana, pero - desde el punto de vista económico y político, sería extranjera.

En relación al precepto anterior, no es solamente que van a ser por sí mismos sujetos que se constituyan como personas morales, sino que van a tener ciertas características propias y se constituyen como sociedades, asociaciones, corporaciones públicas, fundaciones, etcétera, y el ordenamiento jurídico nacional o extranjero se encarga de atribuirles personalidad propia, en atención a la presencia de elementos y requisitos que el mismo establezca. Respecto a la Ley de Nacionalidad y Naturalización sólo se refiere a las personas físicas o morales, nacionales y extranjeras, y parte del supuesto de que quienes no son personas físicas deban ser personas morales, para los efectos de quedar comprendidos en su regulación. Ahora bien, debe considerarse si el atributo de la personalidad es competencia de la Ley extranjera, o bien, de la Ley mexicana; o de una y otra indistintamente, siendo realidad esto último, entonces si el extranjero inversionista se ostenta en México para realizar la inversión, como una persona moral, se tratará de tal, sin que se requiera acreditar su personalidad en el extranjero, y se aplica entonces la fracción I del artículo 2o, de la Ley sobre inversiones extranjeras, pero si al realizar la inversión, no aparece que sea una persona moral se aplicarán las disposiciones del derecho mexicano, no sólo para la atribución de tal personalidad,

sino también para que, de no concedersele nuestro derecho siga considerándose como de inversión extranjera ( porque el sujeto se constituyo en el extranjero ), sino se encuentra comprendida en las fracciones dos y tres del artículo 2o., entonces se trataría de una " unidad económica extranjera sin personalidad jurídica ".

Por lo demás, nuestra legislación atribuye personalidad moral en la República a toda sociedad constituida en el extranjero que ejerza aquí el comercio ( artículos 250 y 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y artículo 3o., fracción tercera del Código de Comercio ), y como cualquier forma de inversión extranjera, supone ejercicios de actos de comercio en México, cualquier sociedad extranjera que haga una inversión en el país, se presenta como " persona moral extranjera ".

Por personas morales extranjeras, para los efectos del artículo 2o., fracción primera, de la Ley sobre inversiones extranjeras, se tendrá por personas morales, como queda dicho, a las constituidas en el extranjero, aunque esas figuras societarias en su mayoría, se constituyan exclusiva o mayoritariamente por mexicanos y capitales mexicanos, seguirán siendo personas morales extranjeras; lo determinante para los efectos de esto último sería el lugar de la constitución; por otra parte no estarían comprendidas en esa fracción primera, sociedades constituidas en México exclusiva o mayoritariamente con socios extranjeros: estas serían "empresas mexicanas " reguladas por la fracción cuarta del artículo

2o., de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Por lo anterior tenemos que el alcance de los atributos de la personalidad correspondiente a la persona moral extranjera es indiferente, ya sea plena o limitada, así como también es ajeno a los propósitos y efectos de la Ley sobre inversiones - extranjeras, el régimen legal a que estén sujetas en su país de origen las personas morales extranjeras que tengan o no capacidad para invertir en México, o bien que al hacerlo excedan su " objeto " inclusive que les estuviera prohibido realizar inversiones en el extranjero o concretamente en nuestro país, y a pesar de ello las hagan, o que las hicieran tuvieran que ser previamente aprobadas porque exista en su país, como actualmente hay tantos, un régimen de control de cambios, y que no lo fueran, to do ello en nada afectaría la aplicación de la Ley sobre inversio nes extranjeras y no impediría ser considerada como extranjera la inversión que se llevara a cabo. Entrarían dentro de las facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras al analizar esa limitación o restricción, si le fueran conocidas, y negar, acondicionar, o aprobar la inversión relativa.

Por último, de acuerdo al artículo 27 , fracción primera de nuestra Constitución al mencionar a los extranjeros se da a enten der que serán las personas físicas y no las morales, por lo tanto éstas últimas extranjeras tendrán la prohibición absoluta de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en el territorio na cional. Respecto a lo anterior el artículo 34 de la Ley de Nacio nalidad y Naturalización señala : Las personas morales extranje-

ras no pueden adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni obtener concesiones para explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes. El artículo anterior en su última parte se podría considerar anti-constitucional, ya que una Ley secundaria no puede establecer lo que prohíbe nuestra Constitución la cual le ha dado origen.

Así mismo el artículo 7o fracción dos de la Ley sobre inversiones extranjeras, señala la prohibición sobre adquisición de tierras y aguas u obtener concesiones para su explotación de éstas a las sociedades no así a las personas físicas.

#### b) PERSONAS FISICAS EXTRANJERAS.

Para determinar quienes deberán ser consideradas como personas físicas extranjeras es necesario recurrir a la lectura del artículo 33 Constitucional que establece " Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30 ". El artículo 30 se refiere a las formas de adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea " por nacimiento o por naturalización ".

La Ley de Nacionalidad y Naturalización en su artículo 6o indica que son extranjeros " los que no sean mexicanos conforme a las disposiciones que la propia Ley establece ".

Como se observa, solamente por exclusión, determina qué personas físicas tienen el carácter de extranjeros.

Las personas físicas extranjeras que realicen alguna de las actividades a que se refiere la Ley sobre inversiones extranjeras quedarán sujetas a ella, con excepción de los extranjeros que tengan el carácter de inmigrantes residentes en nuestro país y que no se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior, siempre y cuando no se dediquen a aquellas actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o en áreas geográficas reservadas o que -- sean materia de regulación específica.

Para la Ley sobre inversiones extranjeras rigen conceptos eminentemente económicos de inversiones o de control de empresas mexicanas, las cuales, tienden a fijar el carácter de la inversión extranjera y de imponer restricciones al extranjero inversionista. Ejemplos claros son para la primera situación, el de las "empresas mexicanas" que indica la fracción cuatro del artículo 2o de la Ley, que la propia norma considera como una forma de "inversión extranjera" y para la segunda situación el control de una empresa nativa que se tenga a través de una persona física mexicana (un gerente general que dependa, directa o indirectamente, de un inversionista extranjero).

Del concepto de extranjero que deriva de la Ley de Nacionalidad y Naturalización se excluye como inversionista extranjero, para los efectos de la Ley sobre inversiones extranjeras, al in-

migrado ( artículo 6o ), salvo respecto a " áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, o que sean materia de regulación específica ",-- y siempre que " no se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior."

Por lo que se refiere a las " áreas geográficas " el artículo 7o de la Ley sobre inversiones extranjeras se refiere a -- ellas. Son las llamadas " zonas prohibidas " que establece el párrafo primero del artículo 27o Constitucional; en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, ningún extranjero puede adquirir tierras y aguas. Para que las personas físicas adquieran u obtengan dominio sobre tierras y aguas. Para que las personas físicas adquieran u obtengan dominio sobre tierras y aguas o concesiones para la explotación de aguas, es necesario que cuenten con el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores de celebrar el convenio a que se refiere la fracción primera del artículo 27 Constitucional ( Cláusula Calvo, " todo extranjero que desee poseer bienes inmuebles en el territorio nacional, debe hacer una declaración ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, comprometiéndose a renunciar a la protección diplomática para todos los conflictos que se deriven de la propiedad de tales inmuebles, bajo pena, en caso contrario, de perderlos en beneficio de la nación ". Por lo que respecta a actividades reservadas a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros el párrafo segundo del artícl

culo 4o de la Ley sobre inversiones extranjeras las enumera en la siguiente forma :

- 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 ;
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el ejecutivo federal.

Para finalizar, respecto a la relación del inmigrado con centros de decisión económica del exterior, esta es la limitación, cualquiera que sea esa vinculación, el acto o negocio jurídico que dependa, pero debe referirse a la inversión concreta que el inmigrado realice o en la que intervenga porque si la dependencia es ajena a esa inversión no rige la limitación y el inmigrado seguirá equiparándose al mexicano que es la situación genérica - que marca la Ley sobre inversiones extranjeras.

c) UNIDADES ECONOMICAS EXTRANJERAS SIN PERSONALIDAD JURIDICA.

Como se expresó al inicio de este análisis, el ámbito jurídico personal de vigencia de la Ley sobre inversiones extranjeras, en la iniciativa en que el Ejecutivo Federal sometió la Ley al

Congreso de la Unión, no se mencionaba a las unidades económicas.

Este concepto no es ajeno a nuestro derecho, pues ya se mencionaba en el Código Civil del Distrito Federal de mil novecientos y en la Ley de Instituciones de Crédito del mismo año. En la actualidad, varias leyes vigentes lo mencionan como son : El Código Fiscal de la Federación ( 2o párrafo del artículo 13 ), Ley del impuesto sobre la renta ( fracción tres del artículo 3o. y 17), Ley Federal del trabajo ( artículo 16 ).

La unidad económica es una figura que, desde el punto de vista jurídico, su aspecto distintivo será el de tener un motivo principal de lucro y en la que bienes y derechos que la constituyen mantienen una vinculación para la consecución de tal finalidad. La unidad económica en la legislación tributaria ha sido considerada como sujeto pasivo de créditos fiscales, ya que como ente carente de personalidad jurídica, actúa en el mundo económico, siendo un acierto su inclusión en la Ley sobre inversiones extranjeras. Aún así existe el defecto de que su regulación no es del todo precisa siendo incompleta, ya que se incluyó en el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras que hemos comentado, pero no se mencionó en el artículo 23 de la misma Ley que se refiere al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y que señala a los sujetos que deberán inscribirse, tampoco hace referencia alguna en el Reglamento Nacional de Inversiones Extranjeras, aclarando que no por esa omisión, dichas unidades quedan

exentas de la obligación de registrarse, ya que si están consideradas como sujetos de regulación y control por la Ley sobre inversiones extranjeras, les corresponde también la obligación de inscribirse como cualquiera de los otros sujetos contemplados en la Ley.

El Licenciado Jorge Barrera Graff<sup>9</sup>, considera que el concepto de Unidades Económicas Extranjeras sin personalidad jurídica es el siguiente: " Se comprenden a todos los inversionistas extranjeros que no se determinen en las demás fracciones del artículo 2o. ".Desde luego quedarían comprendidas en dicho concepto toda clase de sociedades extranjeras sin personalidad jurídica, que por alguna razón en México tampoco se les reconociera en atención a lo dispuesto por el artículo 250 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Se repite que la figura constituye una forma de captación de inversiones extranjeras que se hagan en México, que no puedan establecerse entre los supuestos del artículo 2o. La inversión que se realice a través de las operaciones que regula la Ley sobre inversiones extranjeras, y que no se contemple en las fracciones uno, dos y cuatro del artículo 2o habrá de comprenderse dentro del concepto de Unidades Económicas de la fracción tres.

Independientemente de que las Unidades Económicas carezcan de personalidad, no implica, como ya se ha dicho, que no sean sujetos de derecho, aunque la regla general es que se adquiere el carácter de sujeto cuando el derecho le reconoce o le atribuye

(9) Barrera Graf Jorge, OP. CIT.

personalidad, tampoco implica que el conjunto de bienes no tenga un titular que debe ser una persona ( física o jurídica ). Las Unidades Económicas son sujetos de derecho, en cuanto están comprendidas en el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras al lado de las personas señaladas en las fracciones uno y dos, y como éstas, pueden realizar inversiones, es decir, pueden celebrar actos y negocios jurídicos regulados por la misma Ley.

Las Unidades Económicas Extranjeras, cualquiera que ellas sean, como las personas morales, forzosamente harán las inversiones a través de personas físicas ( en México esa inversión puede ser a través de un administrador que se debe establecer en el acta constitutiva de la empresa ). En el caso de personas morales se tratará de un representante designado por ellas ( artículo 2737 fracción segunda del Código Civil, representación convencional ) ; en el de los sujetos sin personalidad, el representante frecuentemente es designado por la Ley ( representación legal ), para la aplicación de la Ley sobre inversiones extranjeras no va a importar quien es esa persona física, ni la relación que tenga con la unidad económica, ya que ha de aplicarse en cuanto aparezca que algún mexicano o extranjero obra por cuenta de un interés extranjero. En consecuencia ese interés, ya sea que se exteriorice a través del obrar de una persona, de la constitución de una empresa o figura distinta, podrá manifestarse en la suscripción de acciones o partes de sociedades, en la adquisición o arrendamiento de empresas.

d) EMPRESAS MEXICANAS EN LAS QUE PARTICIPE MAYORITARIAMENTE EL CAPITAL EXTRANJERO.

El artículo 2o en su fracción cuarta se refiere a empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en la que los extranjeros tengan por cualquier título la facultad de determinar su manejo.

En su parte inicial, con la expresión "empresas mexicanas" en las que participe mayoritariamente capital extranjero, la Ley sobre inversiones extranjeras parece referirse a asociaciones y sociedades solamente; es decir, a contratos o negocios pluripersonales, aunque el titular de la empresa sea uno de esos entes formados por dos o más personas, en los que, además, éstas integran el capital social mediante sus aportaciones de bienes y derechos; y no parece referirse en cambio ni a las empresas no societarias, es decir a aquellos cuyo titular estuviese constituido por una sola persona, ni tampoco a la negociación mercantil propiamente dicha, o sea, a la organización de factores económicos de la producción para la oferta de bienes o servicios al mercado con reconocimiento legal y personalidad jurídica propia para poder externar su calidad mercantil.

Esta interpretación restrictiva se basaría en la referencia que hace la norma a una participación mayoritaria en las empresas, que claramente parece indicar participación en el capital social. Así mismo esta interpretación restringida a sociedades,

de la primera frase de la fracción cuarta, también se fundaría en la estructura de la Ley.

En efecto, la demostración de que la norma sólo se refiere a sociedades, deriva, por una parte, del texto del artículo 5o párrafo cuarto de la Ley sobre inversiones extranjeras, que se refiere a los órganos de administración de la empresa ( término que sólo se aplica a sociedades, ya que de esos " órganos " carecen las empresas no societarias ); por otra parte, del artículo 23 fracción dos, sí habla de " sociedades mexicanas ", para referirse a las " empresas " de la fracción cuarta del artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

De lo anterior se podrá decir, que el texto mismo de la norma se refiere a empresas y no directamente a sociedades, también, que al restringir a sociedades el alcance de esa disposición, se ría dejar fuera, como sujetos de la Ley sobre inversiones extranjeras, a sujetos no societarios regulados en las leyes mexicanas tales como las mencionadas comunidades de bienes, las fundaciones, los patrimonios de afectación, lo que resulta contrario al propósito de la Ley, regular toda la inversión extranjera ( artículo primero), y aún si se aplica el concepto jurídico de sociedades en el sentido más amplio y genérico, resultarían excluidos ciertos negocios societarios como las asociaciones, la sociedad conyugal, las sociedades ocultas como suelen ser los consorcios en todos los cuales, por no existir un capital social propiamente dicho no opera la participación mayoritaria que establece el precepto; y que si bien el párrafo cuarto del artículo 5o que

habla de órganos de administración de empresas, si debe darse un alcance restringido a las sociedades, y que debe aceptarse, en consecuencia, que en dicha disposición sí se incurrió en un error muy común entre nosotros y en derecho extranjero, consistente en referirse a la empresa cuando sólo se alude a sociedades, no tiene porque admitirse que se haya incurrido en el mismo error en la primera parte de la fracción cuatro del artículo 2o. y que el hecho de que el artículo 23 fracción tres de la Ley sobre inversiones extranjeras, se refieran a sociedades, e impongan a éstas el deber de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no impiden que existan empresas mexicanas no societarias, que sean sujetos de la inversión extranjera, y que escapen al régimen legal de publicidad, por lamentable y criticable que ésto sea.

En todo caso el extranjero que invierta en esas " empresas " debe ser cualquiera de esos sujetos enumerados en las tres primeras fracciones, es decir, que la inversión mayoritaria en el capital o en el patrimonio de la empresa mexicana, tiene que hacerse por persona física o moral o unidad económica sin personalidad que sean extranjeras. En la hipótesis de la fracción cuatro artículo 2o, parte primera, existen dos clases de " inversión extranjera ", la de la empresa misma a la que contribuya en forma mayoritaria el " capital extranjero ", y la del extranjero que la efectúa en esa proporción mayoritaria. Por lo que si deben considerarse como sujetos de inversión extranjera, y también que si están sometidas a la limitación del capital y del patrimo

nio que fijan los artículos 5o párrafo segundo y 8o de la Ley de inversiones extranjeras.

Con esto se trata, además, de que el o los extranjeros inversionistas participen en forma mayoritaria en la empresa, esta participación, si se trata de sociedades o asociaciones que sean titulares de la empresa, puede consistir en cualquier clase de derechos, o bien, en servicios ( aportaciones de los socios ) que, en aquel caso, integrarían el concepto social ( suma de las obligaciones de dar de los socios ) y que deben cuantificarse al tiempo de la inversión para efectos de precisar si constituyen o no una mayoría de capital; y si se trata de la negociación, la participación consistiría en la transmisión de bienes o derechos a su patrimonio.

Si se trata de empresas que vayan a establecerse, rige la limitación del cuarenta y nueve por ciento del artículo 5o párrafo segundo; en cambio si se trata de empresas ya establecidas, rigen las limitaciones del artículo 8o párrafo primero, y en ambos casos se prohíbe que el extranjero inversionista adquiera " la facultad de determinar el manejo de la empresa " ( artículo 5o párrafo segundo, al final y artículo 8o párrafo segundo al final).

Este sujeto inversionista debe ser una empresa mexicana con participación mayoritaria extranjera ( más del cincuenta por ciento del capital o patrimonio, o sea, que si la participación es minoritaria ( como en el caso de empresas ya constituidas que in

dica el artículo 8o ) no se estará en presencia de un sujeto de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Finalmente debemos recordar que para la adecuada operación de una empresa como tal, es necesario contar con una estructura jurídica y control económico que regule las bases de su funcionamiento. Esta estructura puede ser una sociedad mercantil, aunque no es la única forma de ejercer la titularidad de una empresa, por lo tanto al referirse la fracción cuatro del artículo 2o a empresas mexicanas en las que participa el capital extranjero se alude no a la empresa como universalidad jurídica sino a la persona física o moral en que va a estar concentrada o determinada esa titularidad.

### 3.- OPERACIONES Y NEGOCIOS EN QUE PARTICIPA LA INVERSION EXTRANJERA.

En este punto analizaremos los negocios y operaciones que la Ley regula, es decir, todo hecho, acto o situación jurídica en virtud de los cuales los inversionistas extranjeros participen en el capital de las empresas establecidas en el territorio mexicano, adquieran bienes o realicen las operaciones a que se refiere la misma Ley.

**A) INVERSIONES EXTRANJERAS QUE SE REALIZAN EN EL CAPITAL DE LAS EMPRESAS.**

Como se expuso anteriormente, cuando la Ley sobre inversiones extranjeras se refiere a empresa, debe interpretarse que la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas establecidas en el país, se llevará a cabo a través del capital de su titular o propietario que va a ser quien determine el carácter extranjero de la inversión.

Por capital de una empresa debemos entender toda clase de aportaciones ( dinero, bienes, derechos, obligaciones, etcétera ), que los socios realizan en la sociedad en que participan.

Es importante señalar que la tendencia de la Ley es lograr que la participación del capital foráneo en las empresas mexicanas sea minoritario, y que ésta no ha intentado someter a su regulación cualquier clase de inversión que haga un extranjero, refiriéndose únicamente al que se realiza en el capital de las empresas, el cual puede representarse en distintas formas y no sólo a través de acciones, por lo que, todas las adquisiciones que realicen los inversionistas extranjeros de títulos representativos de capital de una empresa, sea la denominación o forma que se le da, quedará sujeta a la regulación de la Ley.

B ) INVERSION EXTRANJERA QUE SE REALICE EN ADQUISICION DE BIENES A QUE LA PROPIA LEY SE REFIERE.

Por lo que respecta a la adquisición de bienes por extranjeros debemos señalar lo dispuesto por el artículo 3o de la Ley que establece la Cláusula Calvo a la cual hemos hecho referencia anteriormente.

El artículo 3o dispone : " Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan - por ese mismo hecho considerarse nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido ".

De acuerdo a la redacción del artículo 3o la Cláusula Calvo contenida en el artículo de la ley sobre inversiones extranjeras va más allá de los alcances que la misma tiene en nuestra Constitución, ya que nuestro máximo ordenamiento se refiere al dominio de tierras, aguas y sus accesiones. En cambio la Ley sobre inversiones extranjeras la hace comprender a bienes de cualquier naturaleza y además no exige como en la Constitución la manifestación de voluntad del extranjero, sino que se crea una presunción legal de aceptación de no invocar la protección de su gobierno, si adquiere bienes, con respecto a ellos.

Bienes en sentido jurídico, dice el Licenciado Jorge Barrera

Graff<sup>10</sup> " son todas aquellas cosas que pueden ser materia del comercio; el objeto de un negocio, de un acto, de una relación ju-rídica ".

El artículo 747 del Código Civil establece que " pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio ".

#### 1.- Bienes Inmuebles .

Conforme a lo establecido en el artículo 27 Constitucional los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. Así lo rati-fica el artículo 7o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

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

Las personas físicas extranjeras si pueden adquirir el dominio de los bienes mencionados previo permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción primera del artículo 27 Constitucional.

#### C ) TITULOS REPRESENTATIVOS DEL CAPITAL.

(10) Barrera Graff Jorge OP. CIT.

En los artículos 23 fracción quinta y artículo 25 de la Ley sobre inversiones extranjeras, se establece que las personas -- físicas o morales extranjeras podrán adquirir los títulos representativos del capital de una empresa establecida en nuestro país, siempre y cuando se ajusten a la proporción y modalidades establecidas por las leyes o disposiciones reglamentarias o bien, por las Resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En el artículo 5o de la Ley sobre inversiones extranjeras, se establecieron los porcentajes en que la inversión extranjera podrá participar en las actividades o empresas que se menciona. - Así precisa que las concesiones para la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales no podrán otorgarse o tramitarse a personas físicas o sociedades extranjeras y que sólo podrán -- participar en estas actividades en un cuarenta y nueve por ciento, si éstas están sujetas a concesiones ordinarias y en un treinta y cuatro por ciento cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales.

Como se puede apreciar, los porcentajes señalados anteriormente corresponden exactamente a los establecidos en la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, que por no oponerse al contenido de la Ley sobre inversiones extranjeras no se derogó conforme a lo dispuesto por el artículo 5o transitorio de la propia Ley sobre inversiones extranjeras.

Se estableció que la inversión extranjera sólo podrá participar en un cuarenta por ciento en productos secundarios de la Industria Petroquímica y en la elaboración de componentes de -- vehículos automotores.

El porcentaje señalado en la Ley sobre inversiones extranjeras para la participación del capital foráneo en actividades secundarias de la Industria Petroquímica es igual al establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia petroquímica.

Además, en éste artículo que comentamos se hizo referencia a las leyes específicas o disposiciones reglamentarias, para que se admita a la inversión extranjera en los porcentajes que señalen las mismas, y en los casos en que esas leyes específicas o disposiciones reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, se estableció como regla general que la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del cuarenta y -- nueve por ciento del capital de las empresas y siempre que no -- tenga, por cualquier título la facultad de determinar su manejo.

Como punto sobresaliente en este artículo; se encuentra lo relativo a la facultad que se otorgó a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que aluden las leyes específicas o disposiciones reglamentarias, 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 extranje-

ra.

Al analizar en el siguiente capítulo las facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras determinaremos los efectos que puede llegar a tener la facultad anterior conforme a nuestra organización administrativa y división de poderes.

### 3.- Activos Fijos y Activos Esenciales para su explotación.

Los activos fijos de una empresa, son aquellos bienes destinados en forma directa al cumplimiento de sus finalidades, los muebles y los inmuebles adheridos en que se instale la negociación (suelo, edificios, estanterías, etcétera), instrumentos y vehículos de transporte destinado a la explotación de la negociación los valores que se adquieran etcétera.

Los activos esenciales para la explotación de una empresa a que se refiere también el artículo 80 de la Ley sobre inversiones extranjeras se determinarán según cuales sean los activos fijos en cada caso como por ejemplo. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es quien debe interpretar esa regulación en función de la economía e intereses del país. Aquí se está en presencia de una facultad discrecional y regulada en favor de dicha autoridad.

A decir del Licenciado Barrera Graff<sup>11</sup>, " los activos fijos se refieren a negocios de adquisición, los activos esenciales -

(11) *Barrera Graff Jorge , Op. Cit.*

para la explotación de una empresa se refieren al contrato de arrendamiento . O sea, que la adquisición de activos esenciales que no sean fijos ( aunque lo normal es que los activos fijos sean esenciales ), ni el arrendamiento de activos fijos que no sean especiales quedan comprendidos en esta norma ". Funda esta afirmación en que cuando la Ley sobre inversiones extranjeras, en su artículo 3o se refiere a las adquisiciones, se incluyen tanto en los negocios traslativos de dominio, como en las adquisiciones del uso o goce de una cosa; pero cuando en el artículo 8o habla de adquisición de activos fijos de una empresa y enseguida del arrendamiento de los activos esenciales para su explotación, claramente se esta refiriendo a actos o negocios distintos.

Si se desea que esta norma incluya también el ordenamiento de activos fijos esenciales que no sean fijos, se debe modificar para que diga : " Se equipará a la adquisición de activos fijos, el arrendamiento de una empresa o la adquisición o arrendamiento de los activos esenciales para la explotación ".

Se facultó a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para otorgar un derecho de preferencia en favor de los inversionistas mexicanos para la adquisición de los activos fijos de una empresa y operaciones que se le equiparan. El plazo para el ejercicio de éste derecho es de noventa días contados a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta y podrá -- prorrogarse este plazo hasta por otros noventa días a solicitud

del inversionista mexicano interesado ( artículo 9o de la Ley sobre inversiones extranjeras). Por otra parte de acuerdo con la Resolución General número once de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el límite del cuarenta y nueve por ciento para las adquisiciones de activos fijos o esenciales ( y también del veinticinco por ciento respecto al capital ) opera en relación a toda operación que pretenda realizarse por una o varias de las personas a que se refiere el artículo 2o cuando la inversión extranjera total mantenga, incremente o adquiera una participación mayor del veinticinco por ciento del capital ( o del cuarenta y nueve por ciento de activos fijos ) de esa empresa ". Es decir, la adquisición que pretenda efectuar un inversionista extranjero requerirá la autorización de la Secretaría respectiva, cuando el porcentaje de esa adquisición, sirviera a la que ya correspondiera a la inversión extranjera, para exceder del veinticinco por ciento del capital o del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos de una empresa, como consecuencia de otras adquisiciones realizadas con anterioridad, igualmente se aplicaría la limitación del cuarenta y nueve por ciento de activos esenciales, en casos en que, con posterioridad a la inversión extranjera adquiere ese porcentaje ( o uno menor ), se proceda a adquirir otros activos de igual naturaleza, lo que conduzca a que el inversor extranjero se convierta en dueño de un mayor porcentaje de dicho límite que fija el artículo 8o de la Ley sobre inversiones extranjeras. Esta regla equivale al caso de una disminución de capital en la que se amorticen acciones o partes sociales de socios mexicanos y aumente con ello la participación máxima de la

inversión extranjera en la sociedad, que los artículos 5o ( cuarenta y nueve por ciento ) y 8o ( veinticinco por ciento ) fijan respectivamente, para sociedades nuevas o para aquellas que ya estén funcionando.

4.- Inversión Extranjera que se realiza en las Operaciones a que la Ley se refiere.

El artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras, sujeta a sus disposiciones a la inversión extranjera que se realicen las operaciones a que la propia Ley se refiere, por lo cual son necesarios dos elementos para abarcar la hipótesis previstas y que son :

- a) El acto de invertir por extranjeros; y
- b) Que dicha inversión se realice en virtud de algunas de las operaciones reguladas por la Ley.

Por lo que se refiere a la inversión se trata de un negocio jurídico, es decir la manifestación de la voluntad del extranjero tendientes a crear efectos de derecho ( acto jurídico en sentido estricto y que como sabemos puede consistir en un dar, un hacer o un no hacer, que comprenderían las aportaciones de capital a sociedades, adquisiciones o arrendamientos de los activos de una empresa, fideicomisos, aportaciones a la industria, prestaciones de servicios por extranjeros en actos de representación o administración de empresas, la celebración de pactos con admi-

nistradores o gerentes de una sociedad mexicana para que en estos casos no ejerciten sus funciones.

En cuanto a las aportaciones a que la Ley se refiere son las siguientes :

a) Actos por los que la inversión extranjera tenga por cualquier título la facultad de determinar el manejo de cualquier empresa ( artículo 8o segundo párrafo ).

En esta disposición como se puede observar, la Ley no sujeta a los actos o negocios jurídicos en atención a su naturaleza sino por sus efectos.

De esta manera quedarán regulados por la Ley sobre inversiones extranjeras todo acto que tenga como efecto que un inversionista extranjero adquiera la facultad de determinar el manejo de la empresa.

b) Inversión Extranjera en nuevos establecimientos.

En la fracción tercera del artículo 12o de la Ley sobre inversiones extranjeras se faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en nuevos establecimientos.

En ejercicio de la facultad que se le otorgó a la Comisión

Nacional de Inversiones Extranjeras conforme a la fracción sexta del artículo 12o emitió un criterio general de interpretación y aplicación en materia de inversiones extranjeras en los que se engloba a los nuevos establecimientos en la Resolución General número ocho, se indicó que para los efectos de la Ley sobre inversiones extranjeras, se considera como " nuevo establecimiento " toda unidad técnica o local físico independiente, distinto o diferente a los existentes, donde una empresa pretenda realizar - cualesquiera actividades comerciales o industriales de prestación de servicios.

Por lo tanto, quedará regulada por la Ley la inversión extranjera que se pretenda realizar en la apertura de nuevos locales o unidades técnicas, sujetandose a los lineamientos que se establecen en la mencionada Resolución y que en su oportunidad analizaremos.

c) Inversión extranjera que se realice en nuevas líneas de producción y en nuevos campos de actividad económica.

Este concepto de nuevas líneas de productos y nuevos campos de actividad económica los interpreto y definió la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en su Resolución número dieciséis al establecer :

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 12o fracción cuarta de la Ley sobre inversiones extranjeras, se entiende por "nue

vo campo de actividad económica " :

I .- Toda actividad diferente a las que una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente realizado a partir de que adquiriera el carácter de inversionista extranjero en los términos del artículo 2o de la citada Ley, en forma continua, a escala comercial, es decir, en forma no experimental y contando con los permisos y autorizaciones gubernamentales y que implique entrar en una clase distinta de acuerdo con el Catálogo incluido como Anexo 1.

II.- Toda actividad diferente a aquella que una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente realizado, con las características enunciadas en el inciso anterior que, sin entrar en otra clase de las detalladas en el catálogo que se cita, venga a satisfacer necesidades de un mercado o de un sector consumidor distinto.

III.- Toda actividad que no se encuentre dentro de las clases en que opera una empresa ni esté comprendida en el Anexo 1, siempre que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras así lo determine, al someterse la solicitud correspondiente, de acuerdo al punto dos del artículo 12o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 12o fracción cuatro de la Ley sobre inversiones extranjeras, se entiende por --

" nuevas líneas de productos ".

I.- Todo producto o grupo de productos diferentes a los que una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente elaborado o fabricado a partir de que adquiriera el carácter de inversionista extranjero en los términos del artículo 2o de la Ley citada en forma continua, a escala comercial, es decir, en forma no experimental y contando con los permisos y autorizaciones gubernamentales necesarias y que implique entrar en una clase distinta de acuerdo con el catálogo incluido como Anexo número dos.

II.- Todo producto o grupo de productos diferentes a aquellos que una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente elaborado, con las características enunciadas en el inciso anterior, que sin entrar en otra clase de las detalladas en el catálogo incluido como Anexo dos, venga a satisfacer necesidades de un mercado o de un sector consumidor distinto.

Por lo anterior, se aprecia que las definiciones de los conceptos mencionados son muy amplios y abarcan varias hipótesis - que se analizarán posteriormente. Lo importante para este punto que comentamos es el hecho de ya existir un sistema de regulación para las inversiones extranjeras que se pretenda realizar en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos que no existía en la Ley sobre inversiones extranjeras.

D ) FIDEICOMISOS SOBRE INMUEBLES SITUADOS EN FRONTERAS Y LITORALES CON FINES INDUSTRIALES O TURISTICOS.

La Ley sobre inversiones extranjeras regula al fideicomiso en su capítulo cuarto, que se estipula " del fideicomiso en fronteras y litorales " en sus artículos 18o a 22o, y en el artículo 23o fracción tres, que señala en forma más amplia como actos que debe inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras ", a los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley ".

Se trata, en ambos casos, de ciertos y determinados fideicomisos, o sea, de acuerdo con el artículo 18o sólo de los que se refieren 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 serán los sujetos de la inversión extranjera ), sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir certificados de participación inmobiliaria, nominativos y no amortizables. El artículo 19o es también nominativo en cuanto se refiere a los fideicomisos del artículo anterior; en cambio el artículo 23 fracción tercera de la Ley sobre inversiones extranjeras, al exigir la inscripción en el Registro de Inversiones Extranjeras de " los fideicomisos en donde participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley " comprende a todas esas actividades con tal de que se den

ambas notas, o sea, primero, la participación de extranjeros, es decir, de cualquiera de los sujetos del artículo 2o y no de extranjeros inmigrados cuando en relación con los derechos que adquieran en el fideicomiso, no " se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior del extranjero " -- ( artículo 6o de la Ley sobre inversiones extranjeras ), y segundo, que el objeto o finalidad del negocio comprenda una inversión extranjera, o sea, un acto o una operación de los regulados por la Ley sobre inversiones extranjeras, independientemente que dicho objeto sea el único o principal, o bien, que sean varios y de carácter accesorio o secundario, respecto del extranjero.

Ahora bien, como se dijo antes, los artículos 18o a 22o de la Ley sobre inversiones extranjeras regulan esta figura del fideicomiso, respecto a los bienes ubicados en una faja de cien kilómetros a lo largo de las playas del país.

En la fracción primera del artículo 27 Constitucional se faculta por esta Ley 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 los bienes inmuebles, a los que nos referimos en el párrafo anterior, 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 in

mobiliarios, nominativos y no amortizables.

Sólo a través de las operaciones del fideicomiso y de la expedición de certificados de participación inmobiliaria en favor de extranjeros, pueden estos, de acuerdo al artículo 23 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, adquirir el derecho a utilizar o aprovechar los bienes fideicomitados con indicación en todo caso, de sus derechos y obligaciones. Así mismo de acuerdo al artículo 24 del propio registro se podrá hacer a los extranjeros transmisión de certificados de participación o de los derechos para utilizar o aprovechar los bienes fideicomitados, pero sin que estos puedan consistir derechos reales a favor del fideicomisario.

Se establece en el artículo 19 de la Ley sobre inversiones extranjeras, que la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos tomando en cuenta para la realización de operaciones los aspectos económicos y sociales. Por su parte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras habrá de fijar los criterios y procedimientos para resolver sobre las solicitudes para constituir fideicomisos.

En el artículo 20 de la Ley sobre inversiones extranjeras se señala como plazo máximo para la duración de los fideicomisos el de treinta años y se faculta a la fiduciaria para conservar la propiedad de los inmuebles, teniendo así mismo la facultad de arrendarlos en plazos no superiores de diez años. A la exten

sión del fideicomiso la institución fiduciaria podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirlas, siendo en todo caso mexicanas por nacimiento o por naturalización y a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

El fideicomiso, por lo demás pese a que dé lugar a la formación de un patrimonio separado, autónomo y de afectación, carece de personalidad. La institución de crédito será el fiduciario, o sea quien realice los fines del fideicomiso que le han sido encomendados. El sujeto de la inversión extranjera será el fideicomisario, o sea la persona que en todo caso va a desarrollar la actividad industrial y turística permitiendosele la utilización y el aprovechamiento de los bienes inmuebles a que se refiere el artículo 18o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Dentro del articulado de la Ley, referente al fideicomiso no se expresa quién será, dentro de esta figura, el fideicomitente o sea la persona que va a destinar los bienes al fin lícito determinado en la constitución del fideicomiso. Por lo anterior se podría señalar que el fideicomitente en todo caso puede ser el propio Estado así como personas físicas o morales mexicanas.

El fideicomiso no dará lugar a la modalidad de inversión extranjera consistente en obtener el manejo de una empresa mexicana, ya que el fideicomiso y los bienes fideicomitados constituyen una negociación o empresa, pero de acuerdo a la Resolución nueve de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, señala que -

por medio de los fideicomisos las personas mencionadas en el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras podrán adquirir derechos de voto o pecuniarios sobre acciones nominativas o partes sociales que represente más del veinticinco por ciento - del capital de sociedades mexicanas ya establecidas, o más del cuarenta y nueve por ciento del capital de sociedades mexicanas en el momento de su constitución. También adquirirán el derecho de disponer o decidir sobre la disposición de más del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos de una empresa, de igual forma el derecho de explotación de una empresa o de los activos esenciales para la explotación .

El inversionista extranjero podrá controlar y manejar el patrimonio destinado al desarrollo de la actividad industrial o turística a que se refiere el artículo 18o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

En el supuesto de que un inversionista extranjero deseara controlar o manejar el patrimonio propio del fideicomiso tendría que contar con la colaboración de un prestanombre en el que recayera el cargo de funcionario o el manejo del Comité Técnico o de distribución de fondos a que se refiere el artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito. En cualquiera de estos casos se daría el control a que repetidamente se refiere la Ley de inversiones extranjeras, en sus artículos 2o fracción cuarta, parte segunda, artículo 5o párrafo segundo y artículo 8o párrafo segundo, para evitar que recaiga su control en un inversionista

extranjero, ya que se irfa en contra de los principios de la Ley.

La conclusión respecto a los fideicomisos es que la inversión extranjera, participa como fideicomisaria a través del desarrollo de la actividad industrial o turfstica para la cual ha sido creado y que son operaciones comprendidas en la Ley sobre inversiones extranjeras de acuerdo a su artículo 2o parte final.

E) ACTIVIDADES REGULADAS QUE NO CONSTITUYEN UNA INVERSION EN SENTIDO ECONOMICO.

La Ley sobre inversiones extranjeras también sujeta a su regulación actividades realizadas por extranjeros que no constituyen una inversión en sentido económico, como son :

- a) La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa artículo 5o.

Al respecto se establece que la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrán exceder de su participación en el capital.

En la Resolución General número cinco denominada " Nombreamiento de miembros extranjeros en un consejo de administración " aprobada en la sesión ocho de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el día cuatro de enero de mil novecientos satenta y

cuatro se acordó autorizar el nombramiento de miembros de nacionalidad extranjera en un consejo de administración, siempre que se mantenga la relación exigida por el penúltimo párrafo del artículo 5o de la Ley. Además se faculta al Secretario Ejecutivo para dar aprobación a estos nombramientos, salvo los casos en que, por alguna razón o circunstancia especial considere que el asunto deba merecer las atenciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En su segundo punto se establece que en todo caso deberá comprobarse que quien entre a formar parte del consejo de administración, posea la calidad migratoria que lo autorice para desempeñar sus funciones.

b) Actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los cuales la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa ( artículo 8o ).

Es un error de la Ley sobre inversiones extranjeras el haber utilizado en el precepto antes mencionado la frase " inversionista extranjero ", en virtud de que existe la posibilidad de que un extranjero sin necesidad de invertir o erogar capital, adquiere o tenga la facultad de administrar una empresa, por lo que se debió mencionar únicamente la palabra " extranjero ". Esto en base al artículo 142 de la Ley de Sociedades Mercantiles que dice " la administración de la sociedad estará a cargo de uno o va-

rios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad.

Los actos por los que el extranjero puede adquirir el manejo de una empresa son muy variados y si es el extranjero quien impone su política sobre los nacionales se estará en la hipótesis que regula la Ley sobre inversiones extranjeras, por lo que deberán sujetarse a ella y obtener autorización correspondiente de la Secretaría de ramo a que corresponda según la actividad que realice la negociación.

En cambio, si el control y manejo de la empresa se comparte con nacionales, de forma que el extranjero no tenga preponderancia sobre éstos, se ésta en la hipótesis que prevee la Ley sobre inversiones extranjeras.

Conforme a la iniciativa de Ley y exposición de motivos la intención del legislador fué asociar el capital mexicano con la inversión extranjera y que ésta se reciba en condiciones de equidad, sin permitir formas de subordinación, para que los empresarios mexicanos sean socios, " nunca empleados del capital extranjero ". Por lo cual no se puede exigir la subordinación del capital extranjero al mexicano sino prohibir la supeditación de éste a aquél.

Cuando en este precepto que comentamos se habla del " manejo de la empresa " , debemos entender que se refiere a su administración

ción a través de los órganos y personas a quienes corresponda tal función, es decir, a los administradores en una sociedad anónima de responsabilidad limitada, a los factores o gerentes en empresas no societarias, a los socios en una sociedad civil, etcétera. También a los apoderados o gerentes en cualquier tipo de empresas, a las juntas o asambleas de socios o accionistas cuando a ellas correspondan las funciones de administración.

#### 4.- LIMITACIONES A LA INVERSION EXTRANJERA.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, impone a la inversión extranjera una serie de limitaciones que varían según la rama de actividad en que se pretenda participar. Para el análisis de éstas limitaciones las dividiremos en restricciones superables y restricciones insuperables.

##### I.- RESTRICCIONES INSUPERABLES .

Las restricciones insuperables que se establecieron en la Ley sobre inversiones extranjeras, son aquellas que se refieren a la participación extranjera en el capital de las empresas mexicanas que se dediquen a ciertas ramas de actividad económica y a la adquisición del dominio de ciertos inmuebles.

Conforme a la primera parte del artículo 4o se reservaron al Estado Mexicano de manera exclusiva las siguientes actividades :

a) Petróleo y demás hidrocarburos.

Como lo anotamos al referirnos en el capítulo primero a los antecedentes históricos de las inversiones extranjeras en México, se incorporó a la Constitución Mexicana de mil novecientos diecisiete, artículo 27 párrafo cuarto, el dominio directo de la Nación sobre el petróleo y demás hidrocarburos, como continuación de la política iniciada por el General Lázaro Cárdenas.

Así en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo se estableció que el dominio directo de la Nación de los recursos antes mencionados es inalienable e imprescriptible y que sólo con autorización expresa del Ejecutivo Federal podrán llevarse a cabo los trabajos que requiere la industria petrolera, artículo 2o de la misma Ley Reglamentaria. También se considera a la industria petrolera de utilidad pública y por lo tanto goza la preferencia a cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno, y procederá la expropiación y ocupación de la superficie mediante indemnización legal para todos los casos que reclaman las necesidades de esta industria, artículo 30 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

b) Petroquímica básica.

El nueve de febrero de mil novecientos setenta y uno, se publicó el reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica estableciendo en su artículo 2o que corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o de empresas subsidiarias de dicha institución a asociadas a la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de productos pertenecientes a la petroquímica básica.

c) Explotación de Minerales Radioactivos y Generación de Energía Nuclear.

Conforme al reglamento de la Ley declara reservas minerales nacionales los yacimientos de uranio, y las demás sustancias de las cuales se puede producir energía nuclear, se reservan al Estado la explotación de las reservas mineras nacionales que contengan sustancias radioactivas a través de la Comisión de Fomento Minero, la que podrá contratar únicamente dicha explotación con mexicanos o con sociedades mexicanas integradas por mexicanos.

d) Minería en los casos a que se refiere la Ley de Minería.

La Ley de la materia a que se refiere la Ley sobre inversiones extranjeras en este inciso, es la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, que señala el procedimiento para asignar una substancia o zona como reserva al Estado Mexicano quien las explotará por conducto de las entidades públicas mineras.

e) Electricidad.

Por decreto del veintitres de diciembre de mil novecientos sesenta, se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional lo siguiente, " corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos. En esta materia se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y los recursos naturales que se refieren para dichos fines."

Este decreto que adicionó el artículo 27 Constitucional se originó por la adquisición que hizo el gobierno federal de la última empresa con participación extranjera que llevaba a cabo la nacionalización de energía eléctrica, el 27 de septiembre de 1960 durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos.

f) Ferrocarriles.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 12

incluye la Cláusula Calvo, en donde se excluye a los extranjeros de ser concesionarios para la explotación de tales recursos.

g) Comunicaciones Telegráficas y Radiotelegráficas.

Estas actividades están reservadas para su control únicamente por el Gobierno Federal conforme al artículo 28 de la Constitución y el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

h) Las demás que fijen las leyes específicas.

En este inciso el legislador quiso abarcar todas aquellas actividades reservadas al Estado y que no se mencionan expresamente en los incisos anteriores, entre estas actividades tenemos : correos, acuñación de moneda, etcétera.

La segunda parte del artículo 4o que comentamos, excluye a los extranjeros de realizar o participar en ciertas actividades por estar reservadas en forma exclusiva a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y que son las siguientes:

a) Radio y Televisión.

Lo relativo a este campo de actividad se encuentra regulado por la Ley Federal de Radio y Televisión, y dispone que las --

concesiones para usar comercialmente los canales de radio y televisión solamente pueden ser otorgadas a ciudadanos mexicanos o sociedades mexicanas cuyos socios sean mexicanos. Además se establece que la radio y televisión constituyen una actividad de " interés público ", por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.

La Ley de Vías Generales de Comunicaciones en su artículo - 152 fracción primera establece que para el aprovechamiento de caminos de jurisdicción federal será necesario obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la cual únicamente podrán conferirse a mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las Leyes del país. Además el capital de estas sociedades deberá estar representado por acciones nominativas y nunca al portador.

c) Transportes aéreos y marítimos nacionales.

Este tipo de actividad cobra importancia al ser reservado únicamente a mexicanos por la Ley sobre inversiones extranjeras, en virtud de que la Ley de Vías Generales de Comunicación la reservaba, ya que existe una política administrativa en el sentido de asegurar que las empresas que se dedicaran a esta actividad fueran mayoritariamente mexicanas.

d) Explotación Forestal

En su artículo 87 la Ley Forestal dispone que los permisos de aprovechamiento comercial en esta materia, sólo se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades constituidas por personas mexicanas.

e) Distribución de Gas.

El reglamento para la distribución del gas del veintinueve de febrero de mil novecientos sesenta, dispone en su artículo - 10 que sólo podrán ser titulares de las autorizaciones para la distribución del gas los mexicanos y las sociedades mexicanas constituidas íntegramente por mexicanos.

f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En este inciso como se puede apreciar, el legislador cometió un grave error al establecer limitaciones a los extranjeros por disposiciones reglamentarias del Ejecutivo Federal, pues se corre el riesgo de que dichas disposiciones reglamentarias se declaren inconstitucionales en virtud de que sólo el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, según se dispone en el artículo 73 Constitucional - fracción dieciséis.

Las demás actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros incluidas en este inciso son : Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, como lo dispone el artículo 8o fracción dos bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares ; las Instituciones de Seguros ( según lo dispuesto en la fracción primera parte final del artículo 17 de la Ley General de Instituciones de Seguros ) ; las instituciones de Fianzas con base en el artículo 3 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas párrafos primero y último ; sociedades de inversión por disposición del artículo 2o fracción dos de la Ley de Sociedades de Inversión; Notariado, artículo 97 de la Ley de Notariado para el Distrito Federal ;Materia Judicial, artículo 6o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, etcétera.

Existen ciertas actividades económicas en que pueda participar la inversión extranjera pero hasta un porcentaje insuperable. Estas actividades están descritas en los cuatro incisos del artículo 5o de la Ley sobre inversiones extranjeras y que son :

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.

En esta materia la Ley sobre inversiones extranjeras prohíbe el otorgamiento o transmisión de concesiones a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de cuarenta y nueve por ciento cuando se trate de concesiones -

especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.

b) Productos secundarios de la industria petroquímica : 40 %

Para distinguir los productos secundarios petroquímicos de las de la petroquímica básica reservada en forma exclusiva al Estado, se debe estar a lo dispuesto por el reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica.

c) Fabricación de componentes de vehículos automotores.

La participación extranjera se permite hasta un cuarenta por ciento. Así se establece en el decreto del veinticuatro de octubre de mil novecientos setenta y dos el cual fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz.

d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

De la misma forma que en el inciso ( f ) de la segunda parte del artículo 4o de la Ley sobre inversiones extranjeras, que ya comentamos, el legislador vuelve a cometer el error de otorgar facultades al Ejecutivo Federal de regular sobre la condición jurídica de los extranjeros, facultad que como ya se vio está -- otorgada unicamente al Congreso de la Unión.

Las demás leyes específicas en que se limita la participación de la inversión extranjera son :

- 1.- Piscicultura y pesca cuarenta y nueve por ciento, con lo dispuesto en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca.
- 2.- Armas, municiones y explosivos cuarenta y nueve por ciento según con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- 3.- Industria Siderúrgica, cemento, vidrios, fertilizantes, celulosa y aluminio, cuarenta y nueve por ciento según decreto del treinta de junio de mil novecientos setenta.
- 4.- Aguas gaseosas y refrescos embotellados cuarenta y nueve por ciento conforme a la séptima norma de la Comisión Mixta Intersecretarial del veinticinco de octubre de mil novecientos cuarenta y ocho.

Además de todas estas restricciones insuperables que hemos hecho referencia, hay que agregar la prohibición para los extranjeros de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en -- una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas, a que se refiere el artículo 70 de la Ley sobre inversiones extranjeras.

## II.- RESTRICCIONES SUPERABLES .

Existen dentro de la Ley de inversiones extranjeras una serie de limitaciones a la actividad económica de los extranjeros que pueden superarse a través de la obtención del permiso o autorización por parte de la autoridad competente, como son :

### a) Inversión extranjera en el capital de las empresas.

Fuera de las actividades económicas previstas en los artículos 4o y 5o de la Ley de inversiones extranjeras, se establece como regla general en el artículo 5o que en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una porción que no exceda del cuarenta y nueve por ciento del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Este porcentaje que se fijó como participación máxima de los inversionistas extranjeros en el capital de las empresas, se estableció para evitar que a través del voto de las mayorías, la administración de la empresa recayera en los inversionistas extranjeros, e sea para evitar la subordinación del capital mexicano al extranjero o del inversionista nacional al extranjero.

El porcentaje establecido por la norma general no establece una limitación insuperable para los extranjeros en virtud de que

se le otorgó facultades a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o la disminución de dicho porcentaje cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país.

De lo anterior se puede deducir que, cuando los interesados en constituir una empresa con participación mayoritaria de extranjeros demuestran la conveniencia de su constitución para la economía del país, es probable que obtengan de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la resolución favorable, superando así una restricción general impuesta por la Ley de inversiones extranjeras.

Por lo que respecta a la inversión extranjera que se realice a través de la adquisición del capital de empresas, se requiere como ya se vió, la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad de que se trate cuando adquieran más del veinticinco por ciento del capital o más del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos de una empresa.

Estas autorizaciones se otorgarán cuando ello sea conveniente para la economía del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

De lo anterior y conforme a la Resolución General número once de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se desprende que las adquisiciones que se hagan del capital de las empresas por los inversionistas extranjeros, podrán realizarse, siempre y

cuando la inversión extranjera total de la empresa mexicana inicie, mantenga e incremente su participación hasta un máximo del veinticinco por ciento.

Las adquisiciones mayores requerirán autorizaciones de la Secretaría correspondiente, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual se otorgará cuando - ella sea conveniente para los intereses económicos del país.

Al igual que en el caso anterior, si los interesados demuestran que la adquisición de más del veinticinco por ciento del capital de una empresa es conveniente para los intereses del país, es factible que les concedan la autorización correspondiente, superando así, la restricción impuesta.

b) Inversión extranjera en la adquisición de bienes.

Para la adquisición de bienes por extranjeros existe una norma general establecida en el artículo 3o de la Ley sobre inversiones extranjeras relativo al propio artículo constitucional conocido como "Cláusula Calvo".

Las adquisiciones reguladas específicamente por la Ley de inversiones extranjeras a través de restricciones superables por inversionistas extranjeros son las relativas a la adquisición de inmuebles fuera de la zona prohibida y la adquisición

de activos fijos de una empresa.

Por lo que respecta a la adquisición de inmuebles fuera de la zona prohibida, para superar las restricciones que se les imponen a los extranjeros según el artículo 7º de la Ley sobre inversiones extranjeras, es necesario que obtengan previamente a dicha adquisición el permiso correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aclarando que únicamente este permiso se podrá otorgar a personas físicas extranjeras y no a sociedades extranjeras, conforme a lo establecido en dicho artículo.

De acuerdo al artículo 8º de la Ley de inversiones extranjeras lo que respecta a activos fijos de una empresa, los extranjeros podrán adquirir libremente hasta un cuarenta y nueve por ciento de los mismos, y para superar esta restricción, deberán obtener de la Secretaría del ramo la autorización correspondiente, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

c) Inversión extranjera en otras operaciones a que la Ley se refiere.

Dentro de las operaciones reguladas por la Ley de inversiones extranjeras en su artículo 8º encontramos que se limita a la inversión extranjera para realizar actos por los cuales adquiere la facultad de determinar el manejo de una empresa, actos que

requieren autorización de la Secretaría del ramo ; previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Así mismo, se limita a la inversión extranjera para la apertura de nuevos establecimientos, pues para proceder a su apertura se requiere contar con la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, artículo 12 fracción tercera de la Ley sobre inversiones extranjeras.

En el artículo 12 fracción cuarta de la Ley de inversiones extranjeras limita la participación de la inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.

Para superar estas limitaciones, conforme a lo expuesto en la Resolución General de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se requiere solicitar y obtener de la misma la resolución favorable que la autorice a participar en campos de actividad o nuevas líneas de productos distintos de aquellos en los que antes de entrar en vigor la Ley sobre inversiones extranjeras ya venía operando.

En el artículo 18 de la misma Ley se habla de fideicomisos en fronteras y litorales destinados a la realización de actividades, industriales y turísticas, se sujetan a la obtención del permiso correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En su oportunidad se mencionó que la Ley sobre inversiones extranjeras regula actos cuyo contenido no son necesariamente económicos y a los que se les impone restricciones superables por los extranjeros. Estos actos son aquellos por los cuales los extranjeros participan en los órganos de administración de una empresa y para la cual deberán contar con la calidad migratoria que les autorice para tales funciones y en caso de que no se guarde la relación exigida por el artículo 5o párrafo cuarto de la misma Ley, deberán contar con las resoluciones favorables de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Los extranjeros que adquieran por cualquier título la facultad de determinar el manejo de una empresa, deberán contar con la autorización de la Secretaría del ramo a que pertenezcan las empresas previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, conforme al artículo 8o párrafo segundo de la Ley de Inversiones Extranjeras.

- d) Vinculación de inmigrantes a centros de decisión económica del exterior.

Los extranjeros residentes que realizan inversiones en el país con la calidad migratoria de inmigrantes, se equiparará a la inversión mexicana, salvo por razones de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.

La restricción insuperable para este tipo de extranjeros, es la de no poder realizar inversiones a áreas geográficas a actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros a que sean materia de regulación específica, artículo 6o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

En su artículo 53 la Ley General de Población menciona que la calidad de " inmigrado " se adquiere con la residencia legal en el país por cinco años, observancia de la Ley y sus reglamentos y con la realización de actividades honestas y positivas a la comunidad. Además deberán contar con la declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

## C A P I T U L O   I V

INSTRUMENTOS Y ORGANOS DE CONTROL DE LA LEY PARA  
PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA IN-  
VERSION EXTRANJERA.

### 1.- INSTRUMENTOS DE CONTROL

- a) Autorizaciones.
- b) Sanciones.
- c) Resoluciones de la Comisión.
- d) Nominatividad de los Títulos Representativos de capital.

### 2.- ORGANOS DE CONTROL

- a) Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- b) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- c) La Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

El gobierno mexicano cuenta con una serie de instrumentos de control para vigilar las inversiones extranjeras de acuerdo a lo establecido por la Ley sobre inversiones extranjeras, sien-  
do estos los siguientes :

## 1.- INSTRUMENTOS DE CONTROL

### a) AUTORIZACIONES.

En el capítulo anterior se menciona que la forma correcta para que los extranjeros superen las restricciones que les impone la Ley sobre inversiones extranjeras es la de obtener por parte de las autoridades competentes la autorización correspondiente.

En el artículo 8o de la Ley sobre inversiones extranjeras se menciona que las autorizaciones requeridas están sujetas a una resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La Secretaría del ramo tiene que conocer la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras para poder dar una autorización. Lo que no se indica en este artículo es que si la Secretaría del ramo está facultada para otorgar estas autorizaciones y si está obligada a seguir esta resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; o si las autorizaciones pueden concederse o negarse en discrepancia con la resolución de la Comisión.

El artículo 17 de la Ley sobre inversiones extranjeras otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de otorgar e negar los permisos para la adquisición por parte de los

extranjeros del dominio sobre bienes inmuebles ubicados fuera de la zona prohibida, constitución o modificación de sociedades y constitución de fideicomisos industriales o turísticos en fronteras y literales.

b) SANCIONES.

La ley sobre inversiones extranjeras establece sanciones por infracciones a sus disposiciones, las podemos clasificar en sanciones civiles, penales y administrativas.

Las sanciones civiles serán las de nulidad a que se refiere el artículo 8o de la Ley sobre inversiones extranjeras en su -- parte final respecto a las autorizaciones de la Secretaría del ramo respectivo y al artículo 28 de la misma Ley que señala -- " serán nulas " y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectuen en contravención a las disposiciones de esta Ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, se deben considerar como relativas, en virtud de que los actos viciados pueden ser confirmados por la administración, -- ya sea al obtener la autorización correspondiente o al inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Los autores Jorge Barrera Graff<sup>12</sup>, Sergio Ibarquén y Anto-

(12) Barrera Graff Jorge , Op. CIT.

(13) Ibarquén Sergio y Azuela de la Cueva , Op. CIT, página 307.

nie Azuela de la Cueva,<sup>13</sup> señalan que se debió otorgar a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la facultad de clausurar las empresas e negociaciones que se establecieran en violación a sus disposiciones, o bien la facultad de disolverlas y liquidarlas.

En el artículo 27 de la Ley sobre inversiones extranjeras se menciona la prohibición de no pagar dividendos a las sociedades e títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no lo hagan, comprende únicamente a las sociedades mexicanas en cuyo capital participe la inversión extranjera y a las sociedades organizadas en el extranjero que realicen cualquiera de las inversiones reguladas por la Ley de inversiones extranjeras. El incumplimiento a la obligación de inscribirse acarrea la nulidad del pago, esta nulidad es relativa, ya que aún de oficio e a petición de cualquiera de los socios, se pueden llevar a cabo estas inscripciones.

En el artículo 29 de la Ley sobre inversiones extranjeras se habla de la responsabilidad a que se somete a los administradores, directores, gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de una empresa, será solidaria en lo que concierne a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece la Ley sobre inversiones extranjeras.

La sanción penal que establece en el artículo 31 la Ley sobre inversiones extranjeras, únicamente se imponen a los simula

dores de actos que permiten el goce a la disposición de hecho de bienes o derechos reservados a mexicanos o cuya adquisición estuviera sujeta a requisitos o autorizaciones en favor de las -- personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras. Esta sanción penal es la de prisión hasta por nueve años, circunstancia de las personas llamadas " prestanombres ".

Las sanciones administrativas a que se refieren los artículos 28, 29 y 31 son los relativos al pago de multas que ascenden a la suma de cien mil pesos para el caso de los dos primeros artículos y cincuenta mil pesos para el tercero, el pago de estas multas es complementaria a las demás sanciones impuestas.

En el artículo 30 de la Ley sobre inversiones extranjeras se estipula otra sanción administrativa que es la pérdida del cargo impuesta a los notarios , corredores y engargados de los registros públicos por la autorización de documentos o inscripciones, de los mismos, en los que no consten las autorizaciones correspondientes.

De acuerdo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en su capítulo X, artículo 56 señala que, para aplicar las sanciones indicadas en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley sobre inversiones extranjeras, el Registro deberá comunicar al titular de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente, los hechos constitutivos de violación a fin de que impongan las

sanciones que procedan, e para que se presenten las denuncias a que haya lugar ante la Procuraduría General de la República. Así como para el pago de las multas se debe realizar de acuerdo al artículo 63 del Reglamento que señala que se puede hacer en efectivo, o mediante cheque certificado, giro bancario, giro postal o telegráfico.

c) RESOLUCIONES DE LA COMISION.

De acuerdo al artículo 12 de la Ley sobre inversiones extranjeras, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resolverá directamente sobre la apertura de nuevos establecimientos, nuevos campos de actividad económica, nuevas líneas de producción, etcétera. Además 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. En este caso vemos que sí se obliga a Secretarías y Departamentos de Estado a emitir sus autorizaciones con apego a estas resoluciones, artículo 12 fracción quinta.

d) NOMINATIVIDAD DE LOS TITULOS REPRESENTATIVOS DE CAPITAL.

La nominatividad de los títulos representativos de capital es otro medio de control, ya que se indica en el artículo 25 de la Ley sobre inversiones extranjeras, los extranjeros no podrán

adquirir los títulos al portador sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y en este caso, se convertirán en nominativos. Como se observa la intención del legislador al establecer la nominatividad de los títulos representativos de capital sean acciones o partes sociales, fué la de hacerles identificables en cuanto a su titular si este es extranjero.

## 2.- ORGANOS DE CONTROL

### a) REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras es uno de los instrumentos de control más eficaces para el logro de los principales objetivos de la Ley sobre inversiones extranjeras, que es la del control sobre inversiones extranjeras conforme al artículo 28 serán nulos todos los actos que debiendo inscribirse no se inscriban. También vemos que el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras es una fuente de información para nuestro gobierno y que servirá para determinar la política que deberá seguir respecto de esta materia.

El Ejecutivo Federal expidió el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y tres, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, estableciendo en su artículo 1o que dependerá de la Secretaría de Comercio y Fomento Indus-

trial actualmente y que estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En la actualidad este Registro se encuentra integrado a las oficinas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 fracción doce de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es necesario mencionar que no es un registro con carácter público excepto en el caso de la sección segunda del artículo 53 a que hace referencia el artículo 3o del propio reglamento sobre las sociedades mexicanas en cuyo capital participen inversionistas extranjeros, así como también respecto a las resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las específicas que ésta acuerde, podrán ser consultadas públicamente.

De acuerdo al artículo 3o del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras está dividido, para su funcionamiento, en cinco secciones en las que deberán inscribirse :

Sección Primera : De Personas Físicas e Morales Extranjeras.

Sección Segunda : De Sociedades Mexicanas con Inversionistas Extranjeros.

Sección Tercera : De Fideicomisos.

Sección Cuarta : De Títulos Representativos de Capital.

Sección Quinta : De Resoluciones Dictadas por la Comisión.

Esta división permite un amplio control sobre la inversión

extranjera, pues conforme al Reglamento, en cada caso de inscripción se debe proporcionar una serie de información complementaria, así como en los casos de modificaciones a la información proporcionada inicialmente.

En el artículo 55 del mismo Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras existen inscripciones preventivas si no se proporcionan todos los datos necesarios y definitivos si estos se proporcionan.

Además los servicios que presta este Registro, causan los derechos establecidos en la tarifa expedida por el Decreto del veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y tres, la que se ha ido actualizando de acuerdo a la situación económica que se vive actualmente.

En el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se establecen plazos para cumplir con los requisitos exigidos y en caso de que la información requerida se presente fuera de los plazos señalados, se sancionará al infractor con multas por extemporaneidad a que diera lugar, establecido este en el artículo 56 del mismo Reglamento.

En el artículo 57 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se faculta a este para rectificar o cancelar de oficio las inscripciones realizadas, requiriendo previamente al interesado para que manifieste lo que a su dere

cho convenga.

Dentro del artículo 59 del mismo Reglamento del Registro -- Nacional de Inversiones Extranjeras se establece que, pedrá -- ser impugnada para su ratificación e cancelación toda inscripción, por quien acredite tener interés legítimo, mediante un -- recurso administrativo de inconferencia que hará valer ante el Registro .

b) LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es otro de los órganos más importantes formados por la Ley sobre inversiones extranjeras, para el mejor control de las inversiones extranjeras, se encuentra en el artículo 11 de la misma Ley, esta Comisión actualmente se integra por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio y Fomento Industrial, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, y Trabajo y Previsión Social.

Este órgano colegiado fué creado en razón de la necesidad de que el Gobierno cuente con un instrumento que coordine las actividades de las dependencias del Ejecutivo Federal y que contenga las facultades necesarias para controlar las inversiones extranjeras que se realizan en nuestro país y aplicar las polí-

ticas existentes sobre esta materia.

En el artículo 12 fracción quinta de la Ley sobre inversiones extranjeras, se menciona que la Comisión es un órgano de -- consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Fideucias de los Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores. El artículo 16 de la misma Ley -- establece que las Secretarías y Departamentos de Estado dentro de su esfera de competencia, resolverán los casos concretos con -- firme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras además de ser un órgano de consulta obligatoria tiene facultades decisorias y de coordinación, afecta a la esfera jurídica de los particulares al imponer a estos sus determinaciones, es un órgano de autoridad en materia de inversiones extranjeras que impone -- sus decisiones a los demás órganos del Ejecutivo, como en los casos en que obliga a las dependencias y demás órganos enuncia -- des en el artículo 12 fracción quinta de la Ley sobre inversiones extranjeras, a consultar a la Comisión, e en los casos en que se requiera una resolución previa de dicha Comisión, las -- Entidades y Organismos están obligados a resolver los asuntos

conforme al resultado de la consulta o conforme a los lineamientos contenidos en los criterios generales que emita ésta, ejemplo de esto lo vemos en el artículo 8o párrafo tercero, de la Ley sobre inversiones extranjeras.

#### Atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Mencionamos anteriormente que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un órgano de autoridad por tener atribuidas facultades decisorias y de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y demás organismos que hemos señalado, estas facultades que analizaremos están contenidas en el artículo 12 de la Ley sobre inversiones extranjeras, siguiendo la clasificación, hecha por el maestro Carlos Arellano García<sup>14</sup> de ellas para su estudio.

#### I.- Facultades Decisorias.

1.- Resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje del capital en que pueda participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas y de actividad económica del país, fijando las condiciones en las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera. Esta facultad se limita a los casos en que no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un determinado porcentaje, como se fijó en los

(14) Arellano García Carlos OP. CIT. página 449.

artículos 5o y 12 fracción primera, de la Ley sobre inversiones extranjeras.

2.- Decidir sobre los porcentajes y condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos, que por circunstancias particulares que en ellos concurran, ameriten un tratamiento especial, como lo establece el artículo 12 fracción segunda de la Ley sobre inversiones extranjeras.

3.- Resolver sobre inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o en nuevos establecimientos en México, artículos 8o y 12 fracción tercera de la misma Ley.

4.- Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos, conforme al artículo 12 fracción cuarta de la Ley.

En relación a estas facultades decisorias es importante aclarar que en el artículo 73 fracción dieciseis de nuestra Constitución se estipula que , corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros y que en ejercicio de esta facultad expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En esta Ley, el legislador estableció los porcentajes máximos en que puede participar la inversión extranjera en materias específicas dentro de sus artículos 5o y 8o , y estableció para los demás casos una regla general para la participación de la inversión extranjera, otorgando a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la facultad de resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje establecido en la regla general .

Los porcentajes establecidos por el legislador en los casos específicos para la participación de la inversión extranjera, se debió principalmente a dejar planteada en esta Ley la política a seguir por el gobierno mexicano para que la inversión extranjera no desplace al capital mexicano, sino que sólo lo complementa en aquellas materias básicas para nuestra economía.

En el capítulo anterior se mencionaron los porcentajes máximos establecidos por el legislador para materias específicas, que resultan una restricción insuperable para el inversionista extranjero y de observancia obligatoria para la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, quien bajo ninguna circunstancia puede autorizar la participación de capital foráneo más -- allá de los porcentajes señalados en la Ley sobre inversiones extranjeras para los diversos campos de actividad, ya que violaría los preceptos de una Ley emitida por el mismo legislador.

Se otorgó a la Comisión la decisión de aumentar o disminuir dicho porcentaje en los casos establecidos por el legislador,

como regla general de participación para la inversión extranjera de un cuarenta y nueve por ciento del capital de las empresas, siempre que no se tenga la facultad de su manejo.

Esta facultad discrecional otorgada por el Legislativo a la Comisión, da flexibilidad a la Ley de Inversiones Extranjeras para su adaptación a circunstancias imprevistas y así la Comisión realice una apreciación técnica de los elementos que concurren en cada caso determinado que de antemano no pueden ser regulados. El ejercicio de esta facultad discrecional no puede ser arbitraria por la Comisión Nacional ya que debe ejercerla a través y en observancia de las reglas generales establecidas por el legislador en el artículo 13 de la Ley. La inobservancia de la Comisión de las características y criterios establecidos por el artículo 13 de la Ley sobre inversiones extranjeras daría lugar para la degeneración de esta facultad discrecional en el ejercicio de un poder arbitrario.

En lo que se refiere a las facultades de resolver sobre las inversiones extranjeras que se pretendan efectuar en nuevos establecimientos, nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos, consideramos, que el legislador dejó una laguna en la Ley sobre inversiones extranjeras al no desarrollar estos conceptos, dejando esta facultad discrecional en favor de la Comisión en razón de que el legislativo carecía de elementos para realizar una regulación de antemano.

En el otorgamiento de facultades discrecionales, debemos observar que la Ley debe de conservar un mínimo de competencia ligada que sea la que cuide de los derechos particulares y que la competencia discrecional sea estrictamente necesaria para evitar perjudicar los intereses públicos esenciales.

En ejercicio de una facultad discrecional otorgada por el legislador, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en sus resoluciones 8e y 16, desarrollo un criterio de interpretación sobre los conceptos de " nuevos establecimientos " , " nuevo campo de actividad económica " y " nueva línea de producto " a través de nuevas normas jurídicas de carácter general la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se baso de acuerdo al artículo 12 fracción sexta de la Ley sobre inversiones extranjeras, en la facultad que tiene de " establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y - reglamentarias sobre inversiones extranjeras ".

En este caso el Congreso de la Unión otorgó a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras facultades discrecionales, pero el Ejecutivo Federal en su proyecto de Ley debió haber desarrollado estos conceptos, promulgando y ejecutando a su exacta observancia en la esfera administrativa la Ley expedida por el Congreso de la Unión.

Si por el contrario se considera que la falta de claridad en estos conceptos es una laguna en la Ley de Inversiones Extranj

teras, no podrán ni el presidente de la República ni mucho menos la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras desarrollar estos conceptos por corresponder unicamente esta facultad al Congreso de la Unión.

## II.- Facultades Consultivas.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es órgano obligatorio de consulta 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, artículo 12 fracción quinta.

Respecto a esta facultad otorgada a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras nos remitiremos a lo mencionado sobre ella a principio de este capítulo.

## III.- Facultades Legales y Reglamentarias.

De acuerdo al artículo 12 fracción sexta de la Ley sobre inversiones extranjeras se indica que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede " establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y re-

gumentarias sobre inversiones extranjeras.

A esta facultad el Licenciado Carlos Arellano García<sup>15</sup>, las llama " facultades reglamentarias " lo cual es incorrecto, ya que no tienen unicamente tal carácter sino también el de legales, esta facultad esta dirigida al establecimiento de " criterios orientadores " para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras por las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y público en general.

Con base en esta facultad legal, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha expedido hasta ahora diecinueve resoluciones generales, de las cuales unicamente se encuentran vigentes las resoluciones una a la diecisiete, aplicandose solamente las resoluciones de la uno a la dieciseis sucesivamente, ya que actualmente la número diecisiete no tiene en su ámbito fuerza suficiente para poderse aplicar al señalar los casos de compra-venta de inmuebles en el extranjero por nacionales, práctica que ahora ya no es común observar. Respecto a las resoluciones dieciocho y diecinueve éstas han quedado sin efecto como se señala más adelante.

Por lo tanto de acuerdo a esta facultad reglamentaria la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en sus resoluciones generales ha interpretado los conceptos no definidos en la Ley sobre inversiones extranjeras o estableciendo los requisitos --

(15) Arellano García Carlos G. C. I. F.

para su aplicación, creando reglas de carácter general y estableciendo obligaciones a cargo de las particulares.

Para justificar plenamente la existencia de estas resoluciones consideramos que deberían ser promulgadas por el Presidente de la República en el ejercicio de la facultad derivada del artículo 89 fracción primera de nuestra Constitución y que se justifica desde el punto de vista práctico, ya que es primordial delimitar las funciones atribuidas al poder legislativo en la expedición de una Ley, relevandolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las Leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el ejecutivo se puede encontrar en mejores condiciones de realizar ese proyecto.

Respecto a la facultad reglamentaria esta posición está basada en el concepto de reglamento y respecto del cual menciono el que nos señala el maestro Gabino Fraga <sup>16</sup> y que es el siguiente : " El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes ".

De acuerdo a lo anterior, la facultad reglamentaria constituye una facultad del Presidente de la República y que no deriva de ninguna delegación legislativa, aunque existen algunos casos en que el Congreso de la Unión esta facultado para expedir reglamentos como serían los señalados en las fracciones sexta

(16) Fraga Gabino , *Derecho Administrativo*, editorial México. Pá. ina 104.

segunda parte, décima quinta y décima novena del artículo 73 de la Constitución Política.

El establecimiento de criterios por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no implica que sean en esencia reglamentos, aún cuando contengan disposiciones similares a las de éste. La existencia de criterios deriva de la necesidad de dar a conocer a las dependencias el criterio emitido por la Comisión y que están obligadas a conocer para poder aplicar las normas respectivas.

Estas Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no se pueden considerar como reglamento pues no reúnen las características del mismo y por lo tanto no deberían tener consecuencias jurídicas tanto para los particulares pero en este caso los criterios establecidos en las resoluciones si los afectan.

#### IV.- Facultades Coordinadoras.

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, conforme al artículo 12 fracción séptima. Esta facultad tiene como propósito el unificar la política sobre inversiones extranjeras, que como se mencionó a principio de este capítulo, se logra a través de la obligación que tienen las entidades dependientes del Ejecutivo Federal y demás organismos

mencionadas en la fracción quinta del artículo 12 de la Ley sobre inversiones extranjeras, conforme al sentido de las resoluciones generales de la Comisión o conforme al resultado de la consulta.

#### V.- Facultades de Proyección Legislativa.

Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras, artículo 12 fracción octava.

Esta facultad es la que debió utilizar la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus atribuciones de reglamentar las leyes, desarrollará los conceptos contenidos en la Ley sobre inversiones extranjeras o propusiera al Congreso de la Unión las reformas, adiciones a la reestructuración misma de la Ley sobre inversiones extranjeras.

#### RESOLUCIONES GENERALES

El artículo 12 fracción sexta de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera otorga facultades a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, esta-

bleciendo desde que la Ley constituyo los criterios para la aplicaci3n de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras contenidas en sus resoluciones generales.

Con esta facultad que la Ley le confiere , la Comisi3n no debi3 denominar a estos criterios resoluciones generales, ya que se menciona claramente en el art3culo 12 fracci3n sexta de la Ley sobre inversiones extranjeras, " establecer los criterios y requisitos para la aplicaci3n de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras? As3 observamos que no se faculta para resolver e emitir resoluciones, sino para establecer criterios y requisitos para la aplicaci3n de las disposiciones sobre inversiones extranjeras.

Actualmente los criterios aprobados y publicados por la Comisi3n Nacional de Inversiones Extranjeras estan se3alados en las siguientes resoluciones generales.

**Resoluci3n General N3mero 1**  
**Empresas Maquiladoras**

A trav3s de esta Resoluci3n la Comisi3n Nacional de Inversiones Extranjeras aprob3 la constataci3n y operaci3n de empresas maquiladoras, en las que participa el capital extranjero hasta un cien por ciento , a excepci3n de aquellas dedicadas a la industria textil y cuyas actividades puedan afectar las cuotas

de exportación que se hayan fijado a los productores mexicanos por los países importadores. De igual forma se les autorizo para abrir nuevos establecimientos y transmitir entre extranjeros las acciones o partes sociales de una empresa, sin necesidad de obtener la resolución favorable de dicha Comisión.

En esta Resolución la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras aumentó el porcentaje de participación del inversionista extranjero en el capital de las empresas, contrario al establecido por el legislador en la Ley que es de un cuarenta y nueve por ciento como máximo, artículo 5 párrafo segundo.

Esta Resolución es contraria a lo establecido por la Ley, ya que se estaría dando prioridad al capital extranjero en esta área aún cuando exista una limitación y por lo tanto el manejo total de las empresas maquiladoras de acuerdo a la resolución recaerá en manos de extranjeros.

**Resolución General Número 2  
Aumentos de Capital en Empresas**

En esta Resolución se autorizó todo aumento de capital de las empresas existentes en el país, siempre como mínimo se mantenga la relación entre el capital extranjero y el mexicano o se guarde la proporción entre el valor nominal de la inversión individual de los inversionistas extranjeros que suscri

ban e paguen acciones o partes sociales.

### Resolución General Número 3

Adquisición de Acciones al Portador en  
Bolsas de Valores.

Esta Resolución autorizó la adquisición de acciones por parte de extranjeros a través de la Bolsa de Valores, siempre que las acciones no excedan del cinco por ciento del capital social de la emisora ni se den los supuestos del primer párrafo del artículo 8o de la Ley sobre inversiones extranjeras, se encomendo al Secretario Ejecutivo resolver en cada caso si éste se adecúa a la regla general establecida.

### Resolución General Número 4

Reelección de Miembros Extranjeros en un  
Consejo de Administración.

Se autorizo la reelección de miembros extranjeros de un -- Consejo de Administración, si su participación en dicho Consejo no excede de lo permitido en el capital de las empresas de acuerdo al artículo 5o último párrafo de la Ley sobre inversiones extranjeras.

**Resolución General Número 5**

**Nombramiento de Miembros Extranjeros en un  
Consejo de Administración.**

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autorizó el el nombramiento de miembros extranjeros en un Consejo de Administración, si conforme al artículo 5o de la ley sobre inversiones extranjeras su participación en los órganos de administración no exceda de su participación en el capital de dicha empresa. Debiendo comprobar a su vez el extranjero nombrado que posee la calidad migratoria que lo autorice para desempeñar tales funciones, teniendo el Secretario Ejecutivo de la Comisión la facultad de aprobar tales nombramientos, salvo en los casos que, por circunstancias especiales, considere que debe resolver los la misma Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

**Resolución General Número 6**

Transmisión entre Extranjeros de hasta el uno por ciento del capital social de una sociedad, cuando el noventa y seis por ciento pertenezca a un inversionista extranjero.

Se facultó al Secretario Ejecutivo de la Comisión para autorizar la transmisión entre extranjeros de una o varias accio-

nes nominativas que representen hasta el uno por ciento del Capital Social de una Sociedad Mexicana, siempre que el noventa y seis por ciento de las acciones de esa sociedad pertenezcan a un inversionista extranjero.

A esta resolución se le puede hacer una crítica en cuanto a la proporción del porcentaje que fija a la inversión extranjera. En la Ley sobre inversiones extranjeras se señala como regla general que la inversión extranjera participará en un máximo del cuarenta y nueve por ciento en las empresas, derivandose de la anterior dos situaciones, la primera se menciona en relación al artículo 5o de la Ley sobre inversiones extranjeras para resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje de la inversión extranjera cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país, por lo que se podrá entender que puede haber una participación que exceda del cuarenta y nueve por ciento de la inversión extranjera en el capital de las empresas previa resolución de la Comisión. La segunda se refiere, de acuerdo al artículo 8o de la Ley sobre inversiones extranjeras, a que es necesaria la autorización por parte de la Secretaría del ramo cuando adquiera o adquieran los sujetos inversionistas extranjeras más del veinticinco por ciento del capital o más del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos siempre que sea conveniente para los intereses del país previa Resolución de la Comisión.

En base a lo anterior es posible aumentar el porcentaje de

la inversión extranjera en las empresas en más del cuarenta y nueve por ciento fijado como regla general, siendo contrario a los principios que dieron origen a la Ley sobre inversiones extranjeras y que entre ellos se encuentra el de proteger y dar prioridad a la inversión mexicana sobre la inversión extranjera por lo que se señala en la Resolución seis se puede entender que en el capital de una empresa podrá participar la inversión extranjera hasta el cien por ciento. Por lo cual opino que la Comisión se excedió en sus facultades al fijar dicho porcentaje en esta resolución no previendo alguna circunstancia de interés nacional, ya que sería inconveniente para la economía del país existiendo entre otros el peligro de que se crearan monopolios en algunas de las ramas de la actividad productiva, recayendo así el manejo de las empresas en inversionistas extranjeros -- desplazando al inversionista nacional.

#### Resolución General Número 7

Equiparación de Inmigrantes a Mexicanos para efectos de su participación en la administración de una empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras interpretando el artículo 6o de la Ley sobre inversiones extranjeras estableció como criterio que la intervención de extranjeros, con calidad de Inmigrantes, en la administración o manejo de :-

una empresa, por equipararse a nacionales, no requerirán autorización de dicha Comisión, siempre y cuando no se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.

### Resolución General Número 8

#### Nuevos Establecimientos

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en el ejercicio de la facultad para resolver sobre las inversiones extranjeras que se pretende efectuar en los nuevos establecimientos - en la conveniencia de fijar un nuevo críterio de interpretación que precisara el concepto de nuevo establecimiento, su significado y alcance, así como la necesidad de canalizar las ampliaciones e reinversiones de las empresas de capital extranjero radicadas en el país hacia aquellas áreas geográficas más urgentes e necesarias, para la realización de los objetivos de una política sana de descentralización industrial, estableció sujetar a la Resolución previa de dicha Comisión y a la autorización de dicha Secretaría que corresponda toda inversión extranjera que pueda efectuarse en nuevos establecimientos.

Además, se indicó que se " tomara en cuenta " para esta resolución el hecho de que la apertura o relocalización de un establecimiento contribuya a la descentralización industrial y al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo eco

nomico.

Se autoriza a los inversionistas a abrir simples oficinas administrativas y bodegas, siempre que en ese nuevo establecimiento se realicen actividades exclusivamente de administración y almacenaje y que constituyan la forma o manera natural u ordinaria en el caso de querer realizar otra actividad aún siendo de la misma línea y por la misma empresa, se requiere autorización de la Comisión y de la Secretaría del ramo a que corresponda con treinta días de anticipación dicha intención para que éste determine si es necesario presentar la solicitud de apertura a la Comisión.

Se considerará como "nuevo establecimiento" toda unidad técnica o toda local físicamente independiente a las existentes, donde una empresa pretenda realizar actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios.

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

Cuando se realice la apertura de un nuevo establecimiento sin la autorización previa de la Comisión en contravención a lo

dispuesto en el artículo 12 fracción tercera y artículo 15 de la Ley sobre inversiones extranjeras, se aplicarán las sanciones previstas en los artículos 28, 29 y 31 de la misma Ley.

### Resolución General Número 9

#### Autorización e Inscripción de Fideicomisos

Con el objeto de aclarar las dudas en lo que respecta a -- fideicomisos, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emitió un criterio de interpretación de los artículos 18 al 20 y 23 fracción tercera de la Ley sobre inversiones extranjeras, estableciendo que deberán solicitar sus inscripciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras ( sección tres ), todos los fideicomisos a través de los cuales los sujetos enumerados en el artículo 2o de la Ley sobre inversiones extranjeras, tengan o adquieran derechos corporativos o pecuniarios derivados de acciones e partes sociales de sociedades mexicanas, o bien la facultad de instruir a la fiduciaria sobre el ejercicio de tales derechos; puedan disponer o decidir sobre la disposición de más del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos de empresa, tengan o adquieran el derecho de explotar, directamente o por conducto de la fiduciaria , una empresa o sus activos esenciales.

Todo lo anterior es aplicable a los fideicomisos en los que

se constituyan garantías a favor de las personas, unidades e -  
empresas a que se refiere el artículo 2o de la Ley, sobre accion  
es o partes sociales de sociedades mexicanas.

Deberán someterse a la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, los fideicomisos celebrados durante la vigencia de la Ley, por virtud de los cuales, personas, unidades e empresas a que se refiere el citado artículo 2o, adquieran directamente o a través de la institución fiduciaria: Derechos de voto e pecuniarios sobre una o más acciones al portador, derecho de veto e pecuniarios sobre acciones nominativas o partes sociales que representen más del veinticinco por ciento del capital de sociedades mexicanas ya establecidas, o más del cuarenta y nueve por ciento del capital de sociedades mexicanas en el momento de su constitución, con las salvedades que se establecen en el último párrafo del artículo 5o de la Ley. Derecho de disponer o decidir sobre la disposición de más del cuarenta y nueve por ciento de los activos fijos de una empresa. Derecho de explotación de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

Las resoluciones dictadas por la Ley se turnarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, si procede, dicha dependencia gubernamental otorgue su autorización en los términos del artículo 15 de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Para establecer los porcentajes a que se refieren los incisos dos y tres se computarán las adquisiciones hechas por las personas, unidades o empresas a que se refiere el artículo 2o de la Ley de que se trata, con motivo de operaciones anteriores realizadas directamente o a través de fideicomisos los términos del artículo 8o de la Ley.

Se estableció como obligación en los contratos de fideicomiso la inclusión de una cláusula que obliga a su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Se encargó a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros la investigación en relación a los fideicomisos convenidos en este criterio.

#### Resolución General Número 10

Autorización e Inscripción de acciones que se cotizan en bolsas de valores mexicanas.

Se facultó por este criterio a los agentes, casas de bolsas de valores, sociedades de inversión e instituciones de Crédito Mexicanas que custodien o administren valores, a solicitar en nombre de sus clientes extranjeros, la autorización por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para adquirir acciones que se coticen en bolsas de valores y suscripción en el

**Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.**

Las sociedades de inversión tendrán la misma facultad respecto a los inversionistas extranjeros que adquieran las acciones de aquellas cotizadas en bolsa.

Las instituciones de crédito presentarán solicitudes e informes globales acerca de las acciones que tengan en custodia o administración por cuenta de sus clientes inversionistas extranjeros. Recibidos los informes globales serán examinados por el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que decidirá cuáles de los inversionistas y sus títulos pueden beneficiarse directamente de lo dispuesto en esta resolución y notificará a la Comisión los cuales en el caso de que se excedan de los porcentajes autorizados por la Ley sobre inversiones extranjeras, de que -- los títulos sean al portador; o por ambos motivos, debiendo sujetarse a las autorizaciones que la propia Ley prescribe. Decidiendo el Secretario Ejecutivo o la Comisión si se autorizan tales inversiones, en caso de negación los títulos deberán ser inmediatamente recolocados entre inversionistas nacionales, los títulos representativos de las inversiones autorizadas se convertirán en nominativos, en los términos del artículo 2º de la Ley.

Los informes globales se entregarán en tanto no se autorice su inscripción en el Registro como inversionista extranjero, así como la de sus títulos no podrán concurrir por sí mismos o a través de algún representante, a las asambleas de accionistas de -

las sociedades que hayan emitido los títulos respectivos. Los agentes y casas de bolsas de valores, instituciones de crédito y las sociedades de inversión, se cerciorarán que en los contratos de custodia o administración se exprese la limitación anterior, así como el consentimiento del inversionista extranjero para que se realicen las solicitudes e informes en los términos de esta Resolución.

Así mismo la Comisión, en caso de inobservancia a lo dispuesto por este criterio, se faculta para recomendar la imposición de sanciones que correspondan, aparte de las que pueda imponer el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

#### Resolución General Número 11

Criterio de interpretación para la aplicación del artículo 8o de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

Por este criterio se asentó que se requiere la resolución y autorización previstas por el artículo 8o toda adquisición, sea o no extranjero el enajenante cuando la inversión extranjera -- inicie, mantenga e incremente su participación en más del veinticinco por ciento del capital de esa empresa. La adquisición que pretenda efectuar un inversionista extranjero requerirá la resolución favorable y la autorización de que se trata, cuando el porcentaje de esa adquisición, sumado al porcentaje que ya es

tá en poder de la inversión extranjera, como consecuencia de --  
otras adquisiciones, realizadas con anterioridad o durante la -  
vigencia de la ley exceda del veinticinco por ciento del capital  
de una empresa mexicana.

Se aplicarán en términos similares las demás disposiciones  
del primer párrafo del artículo 80 que se refieren a la adqui--  
sición de activos fijos de una empresa por inversionistas extran--  
jeros y al arrendamiento de aquellos o de los activos esenciales  
para su explotación.

#### Resolución General Número 12

#### Clausura de nuevos establecimientos

Considerando la Comisión Nacional de Inversiones Extranje--  
ras la posibilidad de que se llevará a cabo la apertura de un  
nuevo establecimiento por parte de los inversionistas extranje--  
ros o contando o no con la autorización, permiso o licencia de  
las autoridades correspondientes, pero sin su autorización pre--  
via, estableció la nulidad de tales permisos, autorizaciones e  
licencias y concesiones, por lo tanto la propia autoridad que  
los emitió debe dejarles sin efectos, de oficio, a petición de  
dicha Comisión.

La autoridad que haya otorgado el permiso, autorización e -  
licencia, debe notificar al interesado la nulidad del permiso,

autorización, licencia, etcétera y conminarlo a cerrar dicho es  
tablecimiento con la indicación de que, de no hacerlo, se proce  
derá a su clausura después de quince días de la notificación.

Si se lleva a cabo la apertura de un nuevo establecimiento sin las autorizaciones correspondientes, la Dirección General de Inversiones Extranjeras será la encargada de comunicar a los extranjeros para que cierren el establecimiento, de no hacerlo, procederá a su clausura después de los quince días de su notifi  
cación independientemente de las sanciones aplicables a las in  
fracciones por la misma Ley y demás leyes y disposiciones rela  
tivas.

#### Resolución General Número 13

Transmisión de acciones o de activos entre inver  
sionistas extranjeros pertenecientes a un mismo  
grupo de interés.

En este criterio, la Comisión Nacional de Inversiones Extran  
jeras desarrolló el concepto de "mismo grupo de interés" y facul  
tó al Secretario Ejecutivo para que sea quien resuelva las soli  
citudes que se presenten para autorización de transmisión de ac  
ciones o activos fijos entre extranjeros pertenecientes a un mis  
mo grupo de interés, debiendo reservar a la Comisión aquellos -  
asuntos que, por sus características esenciales considere debe  
ser conocida por la misma Comisión Nacional de Inversiones Extran

Jerar.

En caso de que se realice una transmisión de acciones o de activos fijos entre extranjeros de un mismo grupo de interés -- sin la autorización correspondiente, el Secretario Ejecutivo podrá convalidar dicha transmisión y turnará el asunto a la Secretaría del ramo correspondiente para que ésta imponga las sanciones a que se refieren los artículos 28 y 29 de la Ley de inversiones extranjeras.

El Secretario Ejecutivo también tendrá la facultad de solicitar la documentación necesaria para comprobar que se den los supuestos señalados como transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros.

#### Resolución General Número 14

Adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones.

Considerando la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la necesidad de resolver con rapidez sobre las adquisiciones o transmisión de pequeños lotes de acciones entre extranjeros -- emitidas por sociedades mexicanas, que no produzcan efectos negativos a la economía del país. Se facultó al Secretario Ejecutivo para que resuelva sobre estas adquisiciones siempre y cuan

do se ajusten a los supuestos fijados y que son los siguientes:

- 1.- Si inversionistas extranjeros adquieren acciones emitidas por sociedades mexicanas, propiedad de inversionistas mexicanos y dicha adquisición considerada individualmente no excede del tres por ciento del capital social de la emisora y sumadas a las que sean propiedad de extranjeros, no deben de sobrepasar una participación superior al treinta y tres por ciento del capital social de la emisora.
  
- 2.- Si se trata de transmisiones de acciones, entre inversionistas extranjeros, de una sociedad mexicana dicho lote de acciones considerada individualmente no debe ser mayor de un cinco por ciento del capital social de la emisora y sumado a la participación de la inversión extranjera no debe ser superior al cuarenta y nueve por ciento del capital social de la emisora.
  
- 3.- En los casos en que se realicen transmisiones o adquisiciones de pequeños lotes en favor de extranjeros, sin obtener la resolución previa de la Comisión, el Secretario Ejecutivo, además de resolver sobre la transmisión o adquisición, deberá turnar el asunto a la Secretaría que corresponda para que ésta imponga las sanciones relativas a los artículos 28 y 29 de la Ley sobre inversiones extranjeras.

De igual forma el Secretario Ejecutivo deberá reservar a re

servar a resolución de la Comisión aquellas transmisiones de acciones que considere no aplicables a este criterio.

### Resolución General Número 15

Relocalización de establecimientos comerciales, industriales y de servicio.

Este criterio es un complemento de la Resolución General - número ocho pues lo amplía en asuntos de relocalización. Faculta al Secretario Ejecutivo de la Comisión para resolver sobre las relocalizaciones de establecimientos comerciales, administrativos e de prestación de servicios siempre que ocurra dentro de la misma entidad de la República y no impliquen un aumento - del veinte por ciento del establecimiento que se relocaliza por lo que respecta a superficie física, personal y activos fijos.

Para establecimientos industriales que se relocalizan no -- deben de implicar más de un cuarenta por ciento de aumento, --- siempre que la misma se lleve a cabo de una zona de menor desarrollo económico.

En casos de relocalización de establecimientos, sin la resolución previa de la Comisión, el Secretario Ejecutivo deberá resolver e reservar su estudio a la Comisión y turnar el asunto a la Secretaría que corresponda para la aplicación de las sanciones previas y relativas.

Resolución General Número 16

Nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras desarrolló en esta resolución los conceptos de " nuevos campos de actividad económica " y " nuevas líneas de productos ", los definió y los clasificó en divisiones, grupos, subgrupos y clases.

1.- Se entiende por " nuevo campo de actividad económica ":

a).- Toda actividad diferente que hayan realizado las empresas e unidades económicas a partir de que se adquiriera el carácter de inversionista extranjero en forma continua a escala comercial y con los permisos y autorizaciones necesarias.

b).- Toda actividad diferente a aquella que una empresa e unidad económica establecidas haya efectivamente realizado a partir de que adquiriera el carácter de inversionista extranjero y que venga a satisfacer necesidades de un mercado o de un sector consumidor distinto.

c).- Toda actividad que no se encuentre dentro de las clases en que opere una empresa siempre que la Comisión así lo determine al sometersele la solicitud correspondiente.

2.- Se entiende por " nueva línea de productos ".

a).- Todo producto o grupo de productos diferentes a los que -- una empresa o unidad económica establecidas haya efectivamente elaborado o fabricado a partir de que adquiera el carácter de inversionista extranjero en forma continua, a escala comercial y con los permisos y autorizaciones necesarias.

b).- Todo producto o grupos de productos diferentes a aquellos que una empresa o unidad económica establecidas hayan elaborado o fabricado efectivamente y que venga a satisfacer necesidades de un mercado o un sector consumidor.

c).- Todo producto o línea de productos que no se encuentre dentro de las clases en que opere una empresa y siempre que la Comisión así le determine al somérsele la solicitud correspondiente.

Se sujeta a los inversionistas extranjeros a obtener la resolución de la Comisión para realizar una actividad o elaborar un producto distinto a los que antes de entrar en vigor la Ley sobre inversiones extranjeras ya realizaban y que se les implique abarcar otra clase distinta a las que se quedaron clasificados.

También se sujeta a la resolución de la Comisión a los inversionistas extranjeros que estande clasificados en una clase

y sin salir de ella realicen actividades e elaboren productos que vengán a satisfacer necesidades de un mercado o sector consumidor distinto.

Se excluyen de la aplicación de este criterio aquellas actividades e productos que se realicen en forma experimental, no comerciales. Además de la resolución previa de la Comisión los inversionistas extranjeros deberán obtener los permisos, autorizaciones e concesiones necesarias de las autoridades competentes, así como la presentación de la solicitud respectiva ante el Secretario Ejecutivo.

Cuando se pretenda entrar a un nuevo campo de actividad económica o fabricar una nueva línea de productos. En el caso de no existir resolución previa por parte de la Comisión o la autorización de la Secretaría de Departamento de Estado correspondiente, o realizadas en contravención a lo dispuesto por los artículos 12 fracción cuarta y 15 de la Ley sobre inversiones extranjeras, serán de aplicarse las sanciones previstas en los artículos 28, 29 y 31 de la propia Ley.

#### Resolución General Número 17

Operaciones de venta de bienes raíces ubicadas en el extranjero.

Considerando que la Ley sobre inversiones extranjeras tiene entre otras finalidades la de regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado del país y consolidar su independencia económica. Así como la facultad de :

a) Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentadas sobre inversiones extranjeras;

b) Resolver sobre las condiciones en que admitirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;

c) Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias del Ejecutivo Federal.

d) Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal en cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversión extranjera.

Considerando que la proliferación de operaciones de empresas extranjeras, que por sí o a través de terceras personas o mediante ofrecimiento de condominios, tiempos compartidos u otros derechos sobre inmuebles ubicados en el extranjero, sin observar lo preceptuado por la Ley sobre inversiones extranjeras y demás disposiciones legales y reglamentarias.

Conforme a lo anterior la Comisión resolvió que las personas extranjeras o mexicanas que vendan inmuebles por tiempos como partidos, condominios, membresías de clubes ubicados en el extranjero utilizando para ello medios de difusión mexicanos y establecimientos permanentes o temporales requerirán en todo caso de la previa resolución favorable de la Comisión para realizar dichos actos en territorio nacional, además de las autorizaciones que procedan conforme a las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables a los casos concretos. Comunicando a las dependencias de la Administración Pública Federal competentes, el Secretario Ejecutivo de la Comisión, para que de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, del conocimiento de todas aquellas personas directa o indirectamente coadyuven a las distintas actividades ya mencionadas.

Siendo sancionadas las que vayan en contra de lo dispuesto en el artículo 28 y 31 de la Ley sobre inversiones extranjeras, sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las demás disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

Esta resolución en la actualidad por las condiciones que presenta la situación económica en nuestro país, a través del control de divisas y los constantes cambios en la paridad de nuestra moneda no ha sido aplicada de acuerdo a las necesidades que le dieron origen y al momento que fué resuelta, ya que se han visto restringidas las operaciones de venta de bienes raíces por parte de inversionistas extranjeros a los nacionales por las me-

didat económicas adoptadas por el gobierno mexicano en relación a la fuga de divisas de nuestro país.

### Resolución General Número 18

#### Del Control Generalizado de Cambios.

Esta Resolución tiene fundamento en los artículos 1o, 2o y 13 fracciones tres, cuatro, siete, nueve, once, quince y diecisiete, 15, 16, 23, 27, 28 y 29 de la Ley sobre inversiones extranjeras, 2, 6, 7, y 9 de la Ley sobre el control y registro de la transferencia y tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.

La Comisión consideró que la Ley sobre inversiones extranjeras dispone en su primer artículo como objeto de la misma la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera, con el fin de estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Para el control de cambios la Comisión emite las reglas generales para determinar los montes máximos de las divisas que venderá el Banco de México, a las empresas nacionales con inversión extranjera o a las empresas extranjeras que operen en el país, para efectos de pago al exterior por conceptos de regalías y compromisos de estas empresas; siendo necesario que las opera

ciones de las empresas mexicanas en las que participe el capital extranjero, se orienten hacia la obtención de resultados positivos en la balanza de pagos del país.

Por lo anterior la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es el órgano de consulta obligatoria en el cumplimiento y aplicación del contenido de esta resolución y en el que se relaciona con sus disposiciones para las dependencias del Ejecutivo Federal.

Las empresas mexicanas en cuyo capital participe la inversión extranjera y las empresas extranjeras reguladas en los términos de esta resolución, sujetó a la disponibilidad de divisas del Banco de México podrán tramitar la compra de las mismas a efecto de cumplir sus compromisos.

En compromisos derivados de resoluciones favorables de la Comisión, se podrán contabilizar en el presupuesto de divisas de las empresas, las exportaciones indirectas debidamente comprobadas.

La Comisión resolverá acerca de la repatriación del producto de las ventas de acciones; empresas u otros bienes, por maxicanización, liquidación, así como de beneficios derivados de tada clase de operaciones realizadas por inversionistas extranjeros.

Las empresas con necesidad de adquirir divisas deberán presentar su solicitud ante el Secretario Ejecutivo, bajo protesta de decir verdad. Para el cálculo de los presupuestos de divisas, se tomará en cuenta; capital contable, utilidades, exportaciones, importaciones y otros conceptos, en cumplimiento por lo establecido en el artículo 19 del Reglamento del Registro de Inversiones Extranjeras.

Para las empresas que hayan proporcionado oportuna y convenientemente la información económica y financiera, será resuelta su solicitud en un plazo no mayor de tres días hábiles. Las empresas que deseen hacer modificaciones al citado artículo 19 justificarán debidamente estas diferencias u omisiones. Las empresas que hubiesen acordado antes y que no hayan sido pagados se sujetarán a las disposiciones legales contenidas en la misma. La Comisión, tendrá la posibilidad de verificar la información proporcionada y tomar las medidas que juzgue convenientes para la aplicación de dichas resoluciones.

#### Resolución General Número 19

Criterio de interpretación del artículo 13 fracción dieciséis de la Ley sobre inversiones extranjeras.

Las empresas mexicanas que por indisponibilidad de divisas

del Banco de México, carezcan de ellas para solventar sus obligaciones contraídas con acreedores extranjeros, podrán abrir una cuenta especial en instituciones de crédito nacional y depositar en ellas a favor de sus acreedores extranjeros para que cuando exista disponibilidad de divisas el monto sea convertido en moneda extranjera al tipo de cambio vigente y remitido al exterior para su pago.

La Comisión Nacional de Inversiones extranjeras, podrá otorgar facilidades a las empresas para que dichos adeudos sean canalizados por los acreedores extranjeros, a las realizaciones de coinversiones, constitución de nuevas sociedades, capitalización de pasivos, a través de aumentos de capital social; apertura de nuevos establecimientos, relocalizaciones, iniciación de nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

La Comisión a fin de autorizar la ampliación de plantas industriales, nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, coinversiones o desarrollos tecnológicos locales, al esfuerzo exportador a realizar por las empresas, los excedentes generados por las exportaciones y la reinversión de utilidades.

De igual forma podrá otorgar las mismas facilidades a los proyectos de inversión extranjera que pretendan realizar personas físicas o morales extranjeras.

Es importante el análisis de las resoluciones generales que emite la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el haber citado las resoluciones 18 y 19 aunque éstas hayan quedado sin efecto a la reapertura del mercado libre de cambios por lo que ya no es necesario acudir a la Comisión para obtener la autorización de la adquisición de divisas en moneda extranjera a través del Banco de México.

Una vez analizadas las 19 resoluciones generales es importante mencionar que por el contenido de ellas se puede observar que la Comisión no sólo se limitó a desarrollar e interpretar los conceptos de la Ley de Inversiones Extranjeras en el ejercicio de una función que la faculta a establecer criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras, es decir, establecer criterios que no deben constitucionalmente afectar la esfera jurídica de los particulares tanto nacionales como extranjeros en virtud de que las resoluciones de la Comisión se les está dando un carácter de aplicación semejante al de un precepto legal pero bien sabemos que constitucionalmente el único órgano encargado de dictar dichos preceptos legales es el Congreso de la Unión, siendo éste el único facultado para legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros.

c) SUBSECRETARIA DE REGULACION DE INVERSIONES EXTRANJERAS  
Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.

Esta dependencia fué creada en octubre de 1983 como respuesta a las necesidades de la inversión extranjera exigidas por la economía nacional y a su regulación.

Esta Subsecretaría se divide en tres direcciones generales, siendo las siguientes ;

1.- DIRECCION GENERAL DE DIFUSION Y ESTUDIOS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Esta unidad administrativa tiene como propósito, promover coordinadamente con las autoridades competentes, aquellas inversiones extranjeras que completen el ahorro nacional y coadyuven a la consecución de los objetivos y prioridades señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas Sectoriales.

Para cumplir con lo anterior, realiza los estudios de factibilidad económica, técnicos y de mercado, que sirvan de base para orientar la inversión extranjera a los sectores, campos y ramas industriales que establezcan como complementarios a la inversión nacional. Así mismo propone las estrategias y mecanismos de complementación de capitales en el país, y participa en la cele

bración de operaciones de coinvertión.

Per último, brinda asesoramiento a los inversionistas mexi canos en la presentación de proyectos de complementación con - inversionistas extranjeros y difunde la factibilidad económica, financiera y técnica, de complementación nacional y extranjera, en productos específicos de una determinada rama industrial.

## 2.- DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

A esta unidad administrativa compete, primordialmente, instrumentar las políticas de inversión extranjera, de acuerdo a los criterios y resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Realiza también, los estudios y análisis - acerca del comportamiento de esta inversión en los distintos - sectores y ramas de nuestra economía.

Es la encargada de emitir las autorizaciones que correspondan, con apego a las resoluciones que en materia de inversión extranjera dicta la Comisión, una vez notificado, vigilado, inspeccionado y verificado el cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas de acuerdo con la Ley sobre inversiones extranjeras y sus reglamentos.

Por último, le corresponde llevar el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y efectuar la inscripción, modificación,

cancelación y expedición de las constancias respectivas a que se refiere la mencionada Ley, sus reglamentos y disposiciones complementarias.

### 3.- DIRECCION GENERAL DE TRANSFERENCIA Y TECNOLOGIA.

Con la creación de la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, en octubre de 1983 surge esta Dirección General, la cual desarrolla como principal actividad la instrumentación de políticas en materia de transferencia de tecnología teniendo como responsabilidad el vigilar que se cumplan las disposiciones fijadas.

Así también, esta unidad administrativa es la encargada de: establecer las condiciones de registro; dictaminar la inscripción y formular las resoluciones respectivas solicitando en su caso, a las autoridades competentes a la cancelación de beneficios, estímulos o ayudas que prevén las leyes en la materia, o la imposición de las sanciones correspondientes, cuando existan violaciones. Para ello, es la encargada de operar el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

Por último, proporciona asesoría a las empresas que lo requieran sobre las negociaciones de contratos de transferencia de Tecnología, selección, desarrollo y adaptación de la misma.

**CRITERIOS GENERALES PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DE LA  
INVERSION EXTRANJERA.**

En el artículo 13 de la Ley sobre inversiones extranjeras, el legislador mexicano estableció las características que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debe considerar para determinar la conveniencia de la participación extranjera en -- nuestro país.

Estas características son :

- 1.- Ser complementaria de la Nacional;
- 2.- No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;
- 3.- Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y en particular, sobre el incremento de las exportaciones ;
- 4.- Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra;
- 5.- La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana;
- 6.- La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos;
- 7.- La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior;
- 8.- La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la intención regional y subregional en el área latinoamericana.

- 9.- Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo;
- 10.- No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional;
- 11.- La estructura de capital de la rama de la actividad económica de que se trate.
- 12.- El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología del país.
- 13.- Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de producción.
- 14.- Preservar los valores nacionales, sociales y culturales del país;
- 15.- La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional;
- 16.- La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y con su vinculación con centros de decisión económica del exterior, y
- 17.- En general, la medida que coadyuve al logro y se apegue a la política de desarrollo nacional.

Estas características no cierran las puertas a la inversión extranjera si acepta de buen grado en aquellos campos en que la ley sobre inversiones extranjeras le permite, pero equitativamente asociado en el capital mexicano para conveniencia del país, acorde con las políticas internas de desarrollo, siendo una vía de complementación económica y no una programación de los intereses de los países en que se originaban.

Algunas de las características anteriormente señaladas son el resultado de la experiencia tenida en la evolución histórica en nuestro país y demuestran la seguridad y protección que pretende dar el gobierno mexicano a nuestra economía.

El aporte de Tecnología a nuestro país es vital como también lo es la generación de empleos y el incremento a las exportaciones.

La inversión extranjera, conforme a los objetivos de la Ley debe regularse para que no dependamos de ella y sólo complemente a la inversión mexicana. Si la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras sujeta a la inversión extranjera a los porcentajes máximos fijados en la Ley sobre inversiones extranjeras, llegará esta a ser complementaria de la nacional, generando empleos, capacitando personal, aportando tecnología y en general identificándose con los intereses del país.

#### SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION ARTICULO 14

1.- La Ley sobre inversiones extranjeras crea como órgano auxiliar a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras al Secretario Ejecutivo, quién será designado por el Presidente de la República.

2.- Dentro de sus atribuciones encontramos la de represen-

tar a la Comisión y ejecutar sus resoluciones.

3.- Al analizar las resoluciones generales que ha emitido la Comisión, mencionamos que se le delegan al Secretario Ejecutivo, la resolución de asuntos que considere no merezcan la -- atención de la Comisión.

4.- Además debe realizar los estudios que le enciende -- la misma Comisión que someterá a ésta para su autorización, -- ejercer dicho presupuesto y nombrar al personal técnico y admi-- nistrativo.

5.- Así como rendir a la Comisión un informe anual de las actividades realizadas por su organismo y todas las demás que le correspondan de acuerdo a la Ley sobre inversiones extranje-- ras.

Bajo su dependencia y cuidado está el funcionamiento del -- Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que ya comentamos y el Registro Nacional de transferencia de Tecnología, en el -- cual deben inscribirse obligatoriamente todos los documentos en que se contengan actos, contratos y convenios de cualquier natu-- raleza que deban surgir en el territorio nacional y que se rea-- licen o celebren con motivo de la concesión del uso o autoriza-- ción de explotación de marcas, patentes, de inversión de mejoras de modelos y dibujos industriales, el suministro de conocimientos técnicos, la provisión de ingeniería básica o de detalle --

para la ejecución de instalaciones o la fabricación de productos, la asistencia técnica cualquiera que sea la forma en que ésta se presente, los servicios de administración, y operación de empresas, cuando los beneficiarios sean personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, extranjeros residentes en México y personas morales extranjeras establecidas en el país y las agencias o sucursales de empresas establecidas en territorio mexicano.

#### PROMOSION A LA INVERSION MEXICANA

Establecido en el artículo 10 de la Ley sobre inversiones extranjeras, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá tomar las medidas que juzgue convenientes para la promoción de la adquisición por parte de mexicanos, del capital o de los activos fijos puestas en venta de empresas establecidas en el país.

Como se menciona en el desarrollo del capítulo dos de este trabajo la generalidad de los preceptos contenidos en la Ley sobre inversiones extranjeras es la de tener como objetivo regular la inversión extranjera directa que pretende participar en nuestro país. La disposición contenida en el artículo 10 que comentamos, es una de las contadas disposiciones que contiene la Ley sobre inversiones extranjeras tendientes a promover la inversión mexicana,.

El Licenciado Carlos Arellano García<sup>(17)</sup>, señala la disposición contenida en el artículo 10 justifica la primera parte del título de la Ley, en cuanto a que promueve la inversión mexicana

Otra disposición contenida en la Ley sobre inversiones extranjeras en favor de la inversión mexicana, es la contenida en el artículo 9 de la misma y por lo cual la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras, está facultada para otorgar, cuando le estime conveniente, el derecho de preferencia al inversionista mexicano para efectuar las adquisiciones de capital social de activos fijos de empresas establecidas en nuestro país. Este -- derecho de preferencia se otorgará a los inversionistas mexicanos 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 ser prorrogado por otros noventa días más a solicitud del interesado.

El Ejecutivo Federal con la expedición del Reglamento de la Ley sobre inversiones extranjeras debe implementar las medidas a que se refiere el artículo 10 de la Ley, así como establecer la manera en que se dará publicidad a las ventas que se pretendan realizar por las empresas establecidas en el país, de parte de su capital o de sus activos fijos, para el efecto de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras otorgue al mexicano el derecho de preferencia a que se refiere el artículo 9o de la Ley sobre inversiones extranjeras.

(17) Arellano García Carlos U<sup>o</sup>. CIT.

La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, además de recoger casi todas las normas dispersas en nuestro sistema jurídico que regulaba a la inversión extranjera, constituye la consagración legislativa de una política tendiente al desarrollo independiente de la nación mexicana, a la recuperación de actividades que deberán ser manejadas de una manera exclusiva por mexicanos, así como la mexicanización de nuestra industria, manifestando tanto en la limitación que se hace a la inversión extranjera para que participe en los diferentes campos de actividad, como en su complementación a la inversión mexicana y la identificación del inversionista extranjero en los intereses del país.

#### LINEAMIENTOS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS Y PROPOSITOS DE SU PROMOSION.

El día diecisiete de febrero del año en curso, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras dió a conocer los lineamientos sobre inversiones extranjeras y propósitos de su promoción, siendo sus aspectos generales los siguientes :

1.- El Plan Nacional de Desarrollo contiene los lineamientos para elevar la aportación de recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior y que son requeridos por el país. Esos recursos se utilizarán en forma complementaria y de

manera flexible de acuerdo a las prioridades del desarrollo económico para racionalizar al máximo su aportación.

Entendemos, en base a este punto, que existe una contradicción, ya que por una parte se menciona que se elevara la aportación.

Si las aportaciones se van a utilizar en forma complementaria cómo va a existir una flexibilidad si su racionalización va a ser al máximo cómo se va a tratar de elevarlas. A la Comisión le faltó ser más explícita en cuanto a este punto, o en todo caso se hubiera referido a las áreas específicas y la forma adecuada para que se dé esa aportación de recursos.

2.- En la Ley sobre inversiones extranjeras se establece que para constituir sociedades mexicanas con participación de capital foráneo bajo de regla general, o sea, cincuenta y uno por ciento de capital mexicano y cuarenta y nueve por ciento de capital extranjero, no se requiere permiso alguno por parte de las autoridades competentes. Cuando se pretende elevar el capital, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resolverá lo conducente de conformidad a lo que señalan la misma Ley, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacionales y Sectoriales de Desarrollo Industrial a nivel de rama o de producto. Estos programas se publicarán en los siguientes meses a la fecha en que se dan a conocer estos lineamientos y abundarán sobre prioridades de inversión que se deseen apoyar.

Es por demás, obvio que este punto está contraviniendo a -- las disposiciones de la Ley sobre inversiones extranjeras, pues to de que de acuerdo al artículo 13 de la misma, la Comisión -- determinará sobre la conveniencia de autorizar la inversión ex- tranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará tomando en cuenta los criterios y característi- cas de dicha inversión. Siendo, por lo tanto, necesaria una au- torización y que de acuerdo al artículo 15 se tendrá que hacer una solicitud la cual se tramitará por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión , para que ésta resuelva lo conducente turnando a las Secretarías y Departamento de Estado que corres- ponda la resolución dictada para que a su vez emitan las resolu- ciones que procedan.

He de mencionar que para el caso de la constitución de una sociedad, si es necesario el que se recabe permiso de la Secre- taría de Relaciones Exteriores y para la expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las re- soluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extran- jeras, conforme a lo establecido por el artículo 17 en relación con los artículos 13 y 15 de la Ley.

Por lo anterior, existe una equivocación bastante notable en los lineamientos expuestos por la Comisión Nacional de Inversio- nes Extranjeras y de la cual forma parte la Secretaría de Rela- ciones Exteriores, al señalar que no se requiere permiso alguno por parte de las autoridades competentes para constituir socie-

dades mexicanas con participación de capital extranjero.

3.- La inversión extranjera directa es bienvenida, pero en el Plan Nacional de Desarrollo se expresa que en materia de inversiones extranjeras y transferencia de tecnología, la legislación proporciona, en base a principios nacionalistas, un marco normativo adecuado para orientar en forma flexible la aportación de la misma, de acuerdo a las prioridades del desarrollo. Por tanto, el Gobierno Federal manifiesta que la Ley sobre inversiones extranjeras no requiere modificaciones, ya que su regulación es adecuada y da flexibilidad a las autoridades administrativas en cargadas de su aplicación para tomar las decisiones correspondientes.

Es importante señalar que siendo admitida la inversión extranjera en forma flexible se ha realizado indiscriminadamente y por lo tanto, afecta el "marco nacionalista" que se maneja en estos lineamientos. Por otra parte, como hemos visto a través del desarrollo de este trabajo de tesis, la Ley sobre inversiones extranjeras contiene bastantes errores, por lo que en algunos aspectos sí se requiere de modificaciones. Por lo que si su regulación fuera adecuada y diera flexibilidad verdaderamente a las autoridades administrativas que la aplican al tomar las decisiones correspondientes ¿por qué la posibilidad de crear resoluciones y por qué la creación de lineamientos sobre inversiones extranjeras? . Simplemente porque existen algunos

aspectos que no están adecuadamente regulados y se hace necesaria una interpretación sobre ellos.

4.- El gobierno federal se ha propuesto ejecutar una política activa, sistemática y selectiva en los términos siguientes :

a) Activa.- para promover los proyectos que se ajusten a las leyes de la materia y se refieran a los campos de acción que señala la estrategia nacional de desarrollo ;

b) Sistemática y Selectiva.- la promoción correspondiente se concentrará en aquellas áreas en las que el factor tecnológico sea decisivo para lograr niveles de competitividad internacional; y...

c) De Promoción.- a las exportaciones en las que los canales de comercialización lo hagan y en las actividades que se requieran montos elevados de inversión y sustitución de importaciones en la integración de cadenas productivas prioritarias.

Se aplicarán en especial, como factores positivos los criterios de generación de empleos y descentralización territorial, del crecimiento económico.

5.- El Ejecutivo Federal dispuso la creación de la Subsecreta-

ría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología para dar un soporte operativo a la política propuesta y hacer posible los postulados del Plan Nacional de Desarrollo.

6.- La Administración Pública ha tomado una serie de medidas para hacer más eficiente y ágil la aplicación de la Ley, entre ellas la reagrupación de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Las autoridades competentes proseguirán esta línea, a efecto de proporcionar a los interesados tramites ágiles y definiciones oportunas, sobre los planteamientos correspondientes.

En síntesis, la política de los Lineamientos es la de promover a la inversión extranjera en actividades preseleccionadas, susceptibles de ser generadoras netas de divisas, capaces de incorporar y adaptar tecnologías adecuadas, que contribuyan al desarrollo científico y tecnológico nacional y a las particularmente complejas y de alta inversión extranjera por hombre ocupado. La inversión extranjera puede contribuir en esas actividades al desarrollo de los objetivos sin desplazar a la inversión nacional. Tomando en cuenta una serie de actividades industriales prioritarias se formó una lista para que la inversión extranjera pueda contribuir en forma importante al desarrollo tecnológico nacional y a la sustitución de importaciones.

La presente administración asumirá, como resultado de la

estrategia de desarrollo a mediano plazo, la tarea de promover e identificar capital mexicano de coinversión, concentrando su esfuerzo en las áreas de la economía que más convenga activar y desarrollar.

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

PRIMERA . - Nuestra actual legislación sobre inversiones extranjeras es semejante a la de otros países de América Latina, aunque teniendo características propias, las cuales son factores determinantes para que se tenga la opción de invertir en nuestro país, debiendo considerar no sólo las condiciones económicas sino también las políticas favorables para su intromisión en una sociedad estable que sirva a sus intereses.

SEGUNDA . - En la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, quedo asentada la política gubernamental, tendiente a la mexicanización de las empresas que se pretendan establecer en nuestro país. Esta política se comprueba por la inclusión de los porcentajes máximos permitidos por la inversión extranjera para que dichas inversiones representen un papel complementario en nuestra economía, representando a los capitales extranjeros que con anterioridad a la vigencia de la misma Ley participaban en ella, aunque hasta el momento esta política no haya dado resultado debido a la profunda crisis económica por la que atraviesa nuestro país y que ha hecho necesario recurrir prodigamente a la inversión extranjera, participando activamente en la economía nacional, no siendo posible el desarrollo del capital nacional en las diversas ramas en que se ha pretendido - promover a la inversión mexicana, ya sea en la actividad in-

dustrial, tecnológica o financiera en la que si ha participado la inversión extranjera captando volúmenes elevados de capital mediante empresas trasnacionales así como de las empresas mexicanas en las que tienen participación.

TERCERA. - Debido a las circunstancias que existen en diversos campos de la economía es necesario que la ley sobre inversiones extranjeras y sus reglamentos se apliquen correctamente a la inversión extranjera para que cada una de dichas actividades lleve realmente a cabo un desarrollo económico armónico protegiendo siempre los intereses de nuestro país, no sólo al inversionista mexicano, que aunque día a día aumenta, su número es limitado en cuanto a la masa poblacional, sino también la de proteger los intereses del consumidor nacional, al cual el estado olvida muchas veces, lo que es necesario para lograr un desarrollo económico y social, positivo que nos permita salir del subdesarrollo.

CUARTA .- El excesivo poder y expansión de las empresas extranjeras en la economía mexicana no sólo no debe aumentar sino disminuir, y menos aún infiltrarse en el capital de algunas de las empresas realmente productivas que tiene el país. Habiendo sido ya muchas de ellas absorbidas por manos extranjeras. El capital extranjero sólo debe ser aceptado en áreas perfectamente determinadas según su importancia para el país, asegurando la efectiva transferencia de tecnología dentro de una asociación

ción temporal con el estado.

QUINTA . - Nuestra sociedad ha sido permisiva con la inversión extranjera y gran parte de los problemas que actualmente enfrenta el país se relacionan con la inversión, al imponer está sus técnicas de operación, sus tecnologías, sus patrones de consumo, sus reglas de importaciones, sus mecanismos de dominación, por ello en alto grado somos incapaces de producir sin importar, y menos aún de exportar, por lo que tenemos un déficit crónico en nuestro comercio internacional al salir millones de dólares al exterior y seguir endeudados, por lo que -- nuestra balanza internacional de pagos nos es desfavorable, -- siendo uno de los factores más importantes que no nos permite salir de nuestro subdesarrollo.

SEXTA . - La desorientada aplicación que ha hecho la Comisión de la Ley sobre inversiones extranjeras a través de criterios en sus resoluciones generales, no demuestran para nuestro país un bienestar que anhelamos y al que como mexicanos y juristas se debe contribuir.

SEPTIMA . - Es necesario evitar la formación de grupos oligopólicos y que estos adquieran total o parcialmente empresas establecidas; cancelar fisurasseudolegales como esos fideicomisos que les han permitido a extranjeros, contra la Constitución, adquirir cincuenta millones de metros cuadrados en zonas costeras y fronterizas.

OCTAVA . -- Para llevar a cabo una efectiva política económica en cuanto a las inversiones extranjeras, es necesario revisar la legislación sobre un estudio vigente de la actual situación, es decir, se propone que se haga una reforma legislativa de todas aquellas disposiciones contenidas en la Ley de inversiones extranjeras que estudiamos, ya mediante su derogación, o sólo mediante su reforma, para hacerlos acordes con la realidad que vive nuestro país.

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

- 1.- Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México, UNAM, México 1981.
- 2.- Arellano García Carlos,. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
- 3.- Ibarguens Ahrens Sergio y Azuela de la Cueva Antonio. Breve análisis sistemático de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y algunas consideraciones al concepto de Empresa, Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 8 julio, México 1976.
- 4.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, S.A., México 1977.
- 5.- Méndez Silva Ricardo, Regimen de las Inversiones Extranjeras en México, UNAM, México 1969.
- 6.- Sepulveda Chumacero, la Inversión Extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México 1977.
- 7.- Bauche Garcíadiego Mario, La Empresa, editorial Porrúa S.A., México 1977.

8.- Alense Aguilar y otros autores, Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, Instituto de investigaciones económicas, UNAM, México 1977.

9.- Ibarra Velazquez Armando, Regimen legal de control de la inversión extranjera en México, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho. 1980.

10.- Domínguez Vargas Sergio, Teoría Económica, editorial Porrúa, S.A., México 1978.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Minera.

Ley Bancaria.