

673
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Panorama Actual de la Inversión
Extranjera en México**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE FRANCISCO QUIROZ ACOSTA



México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

| | Pág. |
|---|------|
| INTRODUCCION | I |
| CONCEPTOS DE INVERSION EXTRANJERA.. | 1 |
| LA INVERSION EXTRANJERA EN LA HISTORIA DE MEXICO | 13 |
| MARCO JURIDICO | 21 |
| LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS | 63 |
| RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMI SION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRAN JERAS | 88 |
| CONCLUSIONES | 105 |
| BIBLIOGRAFIA | 112 |

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

Indudablemente la Inversión Extranjera tiene varios aspectos controvertidos, pero como fenómeno económico que es, merece ser estudiado dentro de un contexto histórico-político-social moderno, considerando las necesidades de una sociedad como la nuestra y las posibilidades reales de progreso en general. El presente trabajo pretende establecer que la Inversión Extranjera Directa ha sido y es un "mal necesario" desde el punto de vista de dominios de mercado, fuga de capital, poder político, etc. y un recurso que en diversas etapas de nuestra historia ha hecho que México participe activamente en la economía mundial; progrese tecnológicamente; que el desempleo se abata en grandes cantidades; que industrias específicas como son las de alimentos, química, electrónica, automotriz, etc. estén a la vanguardia; que la planta exportadora de nuestro país creciera, etcétera. Es decir, pretende que la "satanización" a la Inversión Extranjera sea reconsiderada y sea vista como un fenómeno que tiene que coexistir en la economía nacional.

Es importante notar que la existencia de la Inver-

sión Extranjera Directa en nuestra economía, no se puede dejar libre, ya que de ser así, estaría muy cerca de ser el mal que mucha gente cree que es. Nuestros gobiernos han tomado ciertas medidas que en su momento han dado o han pretendido dar a la planta productiva nacional la seguridad de no ser desplazada y sobretodo dar al país los numerosos beneficios que dicha inversión trae aparejada.

Nos hemos limitado a exponer un panorama actual que en ocasiones la opinión pública pierde de vista, y que está repleto de detalles o lineamientos benéficos y controles jurídicos que no sólo las autoridades son las responsables en hacer valer, sino una gran cantidad de mexicanos.

Es sano al hacer consideraciones económicas y sociales, tener en cuenta a esta materia, y para ello, hemos considerado útil proporcionar un panorama que, aunque general, pretende ser completo y sobretodo muy apegado a la realidad.

Quisimos comenzar el trabajo con un capítulo que nos diera los conceptos y definiciones más importantes de la materia, para poder continuar con un muy somero análisis histórico de las que a nuestro juicio, son las

etapas más importantes; posteriormente pasamos a estudiar el marco jurídico dentro del cual se dá actualmente la Inversión Extranjera Directa en México; luego pasamos al análisis de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, órgano rector de la inversión foránea en nuestro país, para concluir estudiando las Resoluciones Generales de dicha Comisión.

Tenemos la convicción de que la Inversión Extranjera es un factor de conveniencia para nuestra sociedad y que si es bien encausada y aprovechada, en poco tiempo podremos apreciar los beneficios de la misma, pero no hay que perder de vista que se debe controlar dicha inversión, y que el control debe ser sumamente sutil, a efecto de no desalentarla.

La Inversión Extranjera ha tenido gran trascendencia en varias etapas de la historia de nuestro país, empezando en la Conquista, en la que el principal objeto de la afluencia de capitales a nuestro continente, era la explotación tanto del indio, como de la minería, como de la tierra en general, y como todos sabemos, fue un hecho la explotación. El capital foráneo siguió obteniendo enormes beneficios, hasta que en una época

que los cambios recientes a la Ley no han dado mucha oportunidad de demostrar las ventajas que tiene la innovación a una legislación, en el sentido de incluir en su articulado las políticas a seguir).

Actualmente se ha hablado mucho de la reactivación de nuestra economía, y aún estando alejados del conocimiento a fondo respecto a la forma en que se debe llevar a cabo dicha reactivación, podemos asegurar que uno de los grupos o sectores que más podrán aportar para ese fin, es el capital foráneo establecido y - por establecese en nuestro país. Efectivamente, es ya tan amplio el ámbito de participación de dichos capitales en nuestra economía, que cualquier estrategia económica que se pretenda efectuar, requerirá de la participación y/o colaboración de la Inversión Extranjera Directa, por lo que en una opinión personal se debe más que atacar a dicha inversión, estudiar o seguir estudiando la forma en que ese capital proporcione mayores beneficios a México. Para lo anterior, este trabajo da a conocer situaciones reales en la regulación de la IED y en lo que la estancia de ella implica o puede llegar a implicar, sin descuidar jamás el principio de soberanía nacional, ni la intervención estatal en la economía.

1.- CONCEPTOS DE INVERSION EXTRANJERA

El presente apartado tiene como objeto determinar, aunque sea de una manera general, el concepto de Inversión Extranjera y establecer la diferencia entre la Inversión Extranjera Directa y la Indirecta, a efecto de precisar el alcance de estos términos y poder expresar en caso de que lo amerite, comentarios al respecto, que de alguna manera tendrán que ver con el tema central del presente trabajo.

Como es evidente, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), no contiene precepto alguno que explícitamente determine qué se debe entender como Inversión Extranjera, sin embargo en su artículo 2 nos dice los sujetos y actos que son materia de regulación por el citado ordenamiento.

El concepto de Inversión Extranjera puede desprenderse de la misma Ley y de su exposición de motivos, pudiendo ser el siguiente:

Inversión Extranjera es toda actividad económica mediante la cual las personas físicas y morales extran

teras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan la facultad de determinar el manejo de las mismas, destinan bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de lucro.

1.1 Inversión Extranjera Directa.

Se puede definir ésta como la actividad económica por la cual los extranjeros (personas a que se refiere el artículo 2 de la LIE) cumplen o pretenden cumplir el propósito de lucro, destinando bienes, propiedades o derechos mediante la constitución de personas morales titulares o propietarias de empresas industriales o comerciales, o bien, mediante la adquisición del capital o patrimonio de personas morales mexicanas ya existentes o de sus activos fijos. *1

1.2 Inversión Extranjera Indirecta.

Siguiendo el orden de ideas y los términos antes expuestos, se considera Inversión Extranjera Indirecta a aquella actividad económica por la cual los extranjeros destinan bienes, propiedades o derechos con el propósito de lucro, mediante préstamos (a corto o largo plazo)

y/o adquisición de valores de renta fija. *2

1.3 Diferencia y comentarios respecto a la Inversión Extranjera.

Como se puede advertir, mediante la Inversión Extranjera Directa (I.E.D.) el extranjero adquiere el dominio sobre el capital invertido, ya sea poseyendo las acciones representativas del capital de las personas morales o adquiriendo directamente a las empresas sus activos fijos. A diferencia de la Inversión Extranjera Indirecta (I.E.I.), en la cual el extranjero no quiere directamente el capital invertido, pues éste inversionista sólo pasa un derecho de crédito frente a la empresa o persona moral obligada a cubrir el préstamo obtenido. El inversionista sólo tiene un derecho a obtener la entrega del préstamo (principal) y sus intereses (accesorios).

Como es lógico, la regulación más estricta es sobre la I.E.D., puesto que ese dominio directo sobre el capital puede dar lugar a verdaderos énclaves de dominación económica, lo cual se refleja inmediatamente en precios, políticas económicas, grupos de presión de origen industrial, etc.

En nuestros días, la Inversión Extranjera en México ha sido foco de atención tanto para la prensa nacional como de la internacional, puesto que nuestro país es como todos sabemos, uno de los países más endeudados del mundo (I.E.I.), tanto con empresas privadas como en Gobiernos. Sin embargo, estas "políticas de endeudamiento" que constituyen Inversión Extranjera Indirecta, no son reguladas ni determinadas por la LIE, ni por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), sino por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por supuesto que en coordinación con otras entidades gubernamentales, como el Banco de México y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1.4 La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

A este respecto, se hablará de una forma relativamente somera en este capítulo, en virtud de que será tratado con mucha mayor profundidad en el desarrollo del presente trabajo.

Nació en 1973, por disposición de la Ley de Inversiones Extranjeras (LIE), formada por siete Secretarías de Estado que tienen competencia para deter-

minar el papel de la I.E. en la economía nacional. Estas Secretarías son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social; Energía, Minas e Industria Paraestatal; y, Programación y Presupuesto. *3

La Ley otorgó a dicha Comisión amplias facultades discrecionales, siendo las más importantes;

La expedición de normas generales para la conducta de la Inversión Extranjera en la economía en su conjunto y en sectores o ramas de actividad económica en particular, "...establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre Inversiones Extranjeras"....; y para resolver en casos particulares si la I.E. debe ser admitida, o no, y bajo que condiciones. (Art. 12 LIE).

La autoridad de la Comisión es preponderante sobre las facultades discrecionales que puedan tener otras Dependencias al respecto, incluyendo las de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo cual se acla-

ra mencionando que la CNIE está facultada para determinar cómo las dependencias Gubernamentales (Secretarías de Estado) que componen a dicha comisión, pueden ejercer sus facultades discrecionales respecto a la Inversión Extranjera, es decir, la autoridad de la CNIE debe vincular su funcionamiento con los diversos subsistemas de regulación.

Jurídicamente preside sobre ello en todo lo que no está regulada por normas expedidas a través de Legislación y/o decretos presidenciales, así como en todo lo que estas normas dejan a las facultades discrecionales de órganos reguladores dependientes del Poder Ejecutivo.

Desde luego la autoridad de la CNIE está subordinada al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, y su discrecionalidad está limitada por los ordenamientos legales expedidos para las diversas ramas de actividad económica, como son los sectores minero, petroquímico, de transporte, de radio y televisión, etc.

Los criterios para determinar la conveniencia de

autorizar la inversión y fijar los porcentajes y condiciones conforme los cuales se registrará la I.E., están delimitados por diecisiete criterios relacionados con el impacto económico y con la política nacional (los cuales están especificados en el artículo 13 de la LIE). Lo anterior es con el primordial interés de evitar o prevenir un funcionamiento arbitrario, así como preservar la racionalidad en las normas y decisiones que emanen de la CNIE, a lo anterior habrá que agregar, que estamos de acuerdo a lo que dice Samuel I. del Villar: "...su generalidad y ambigüedad, de los 17 criterios así como las posibles contradicciones entre ellos, hacen del juicio discrecional de la Comisión, la piedra angular del sistema"... resulta lógico, pues es casi imposible que la Comisión no pueda justificar cualquier norma o decisión que tome. Lo que vendría a equilibrar de una manera importante la balanza, sería el hecho de que la Comisión es un cuerpo colegiado a nivel de Secretarios y Subsecretarios de Estado (en teoría). *4

Existe otra limitación a la CNIE y ésta es la de dependencia presupuestal y administrativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no obstante de

que la Ley prevé que la Comisión debe tener su personal propio, encabezado por un Secretario Ejecutivo - nombrado directamente por el Presidente de la República, así como también prevé que el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (en lo sucesivo RNIE), que es un sostén básico para el funcionamiento de la Comisión dependerá de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la CNIE.

Lo anterior muestra la limitación a la autonomía que la Comisión y su personal debe tener para su funcionamiento adecuado.

Su antecedente, es el acuerdo presidencial de el año de 1947, el cual estableció una "Comisión Intersecretaríal Mixta", facultada para expedir normas generales que sus miembros deberían cumplir en relación a la aplicación de las disposiciones legales sobre Inversión Extranjera. Dicha Comisión expidió doce normas del 3 de septiembre de 1947 al 5 de octubre de 1953, permaneciendo inactiva 20 años, hasta que la Ley de 1973 la "revivió".

Sin embargo, nunca se aclaró el porqué de su

"muerte" para efectos prácticos.

Por último, hay que destacar que el éxito de la actual Comisión, para evitar la suerte de su antecesora, depende en gran medida de la capacidad del sistema legal mexicano para poder eliminar los obstáculos que se han mencionado con antelación, mismos que la condicionan a ser poco efectiva para lograr desempeñar el papel de reguladora de la I.E. en la economía nacional.

1.5 El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

Constituye como ya se dijo, un sostén básico para el funcionamiento de la CNIE, y es además uno de los instrumentos de control más efectivos (junto con la Inspección y el seguimiento a los compromisos contraídos por los inversionistas extranjeros con la Comisión) para el logro de los fines implícitos de la LIE.

El C. Lic. José Campillo Sáinz, al que puede considerar entre los principales autores intelectuales de la actual LIE, manifestó el doble papel del Registro, ante la Conferencia Nacional sobre Latinoamérica, celebrada en Nueva York en mayo de 1973, diciendo --

que se había concebido al RNIE, "tanto para fines de control, como para que el Gobierno de México pueda disponer de la información necesaria para determinar la política a seguir en la materia".

Cabe detenerse aquí, para hacer un análisis somero al planteamiento anterior, ya que se considera de gran importancia.

Como elemento de control, el Registro es, como ya se dijo, junto con Inspección y Vigilancia, el elemento primordial y probablemente el de mayor efectividad, pues la legislación le dá poder, lo cual se desprende de los artículos 27 y 28 de la LIE; Estos artículos mencionan que las sociedades y los títulos que estando obligadas a inscribirse en el RNIE no lo hagan. Además se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación.

En caso de infracciones no cuantificables, se sancionará hasta por \$100,000.00 .

Es importante analizar, que el no inscribirse, o bien, infringir disposiciones de la LIE, puede -y debe-

generar la aplicación de una sanción de tipo económico.

Así, tenemos que empresas con Inversión Extranjera que no comunican los cambios en sus consejos de administración, cuadros de accionistas, capital social, cambio de ubicación de oficinas principales, omitan presentar el cuestionario económico financiero a que se refiere el artículo 19-bis del Reglamento del RNIE, etc.; serán objeto de sanciones, lo cual debería de lograr - que las empresas con Inversión Extranjera cumplieran, sin embargo la situación es otra, pues respecto al Registro nos encontramos con un muy alto porcentaje de incumplimiento, mismo que bien podría ser de cerca del 90%. Este incumplimiento en gran medida se debe a lo poco significativo de las sanciones en cuanto a su monto, ya que hasta mediados de 1985, se seguían imponiendo sanciones de dos mil o tres mil pesos, y sólo en casos extraordinarios las multas eran elevadas. Resulta lógico pues, que las empresas con I.E.D. infrinjan la LIE, si el infringirla les significa únicamente lo que pagarían a uno de sus empleados en un solo día.

Las cosas cambiaron, y ya se ven resultados, al elevar el monto de las sanciones, así tenemos que ac-

tualmente una infracción administrativa respecto al RNIE en promedio está sancionada con un monto de \$60.000, - cantidad que bien es cierto difiere en mucho de lo que se pagaba antes, aún no es suficiente, lo cual se puede considerar tomando en cuenta los capitales que tienen - dichas empresas.

Otro aspecto que hay que ver, es el hecho de que el artículo 28 de la LIE, faculta a multar hasta por cien mil pesos cuando no es cuantificable la infracción o el monto de la operación (acción u omisión) que motivó la sanción, pero hay que tomar en cuenta que esa cantidad era justa en 1973 que se expidió la Ley, y ahora casi catorce años después, es imperiosa la necesidad de modificar ese monto a cantidades más realistas.

Antes de salir o cambiar de tema, habría que subrayar la necesidad de hacer más intensivo el trabajo de control sobre el cumplimiento a compromisos contraídos con la Comisión Nacional de Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y el Reglamento de estas empresas con I.E., puesto que sólo así la Comisión, la LIE, y en general la política sobre inversiones extranjeras podrá cumplir con su finalidad, entendiendo ésta --

desde cualquier punto de vista (como generadora de trabajo, de divisas, de captación y asimilación de tecnología, etc.) .

2.- LA INVERSION EXTRANJERA EN LA HISTORIA DE MEXICO

2.1 De Porfirio Díaz a la Expropiación Petrolera.

Porfirio Díaz creía que la afluencia de Inversión Extranjera por sí misma, sería suficiente para asegurar la prosperidad económica. Esta política sin embargo sólo sirvió para cambiar la propiedad de la riqueza nacional acompañando pequeños beneficios para la mayoría del pueblo, lo cual impidió la concentración de capital doméstico y dejó a México sin un control efectivo sobre las Inversiones Extranjeras. * 5

El volumen alto de Inversión Extranjera, hizo que los inversionistas extranjeros ejercieran un control substancial de las condiciones económicas en el país - creando una fuerza política.

La Revolución y la nueva Constitución marcaron un retorno de México al control de su riqueza nacional,

el cual llevaba implícito la intención de obtener un beneficio de "Primera Mano" sobre sus recursos para lo cual iba a ser necesario por una parte, separar a los extranjeros de posiciones que estratégicamente les daban un gran poder económico y a la vez dejaban a la industria nacional fuera de intervención en ciertas áreas, como la Petroquímica por ejemplo. Por otra parte, se consideraba que el gobierno debería intervenir directamente en la economía para así controlar el crecimiento de empresas extranjeras y a la vez poder directamente favorecerse con los beneficios que la explotación de estos recursos naturales (que legítimamente corresponde a la nación el dominio directo de ellos según lo establece el artículo 27 Constitucional).

Así fue evolucionando esta actitud hasta que se llevó a cabo la expropiación petrolera en 1938. Con esto, México logró recuperar el control sobre sus recursos naturales, sin embargo dichos recursos y su explotación no aseguran el crecimiento económico de un país. Logró romper el control externo sobre sus reursos, deshacer el poder extranjero en esa área, pero nuevos campos de la economía fueron dejados esencialmente sin regulación y abiertos a los inversionistas ex-

tranjeros. *6

2.2 De la segunda Guerra Mundial a 1970.

Durante la segunda Guerra Mundial, México fué -
invasado por grandes cantidades de Inversión Extranje-
ra, la cual se usó para establecer nuevas empresas y
adquirir algunas empresas mexicanas ya existentes con
anterioridad. Así, y ante la necesidad de prevenir
un retroceso en cuanto al dominio por parte de los ca-
pitaes extranjeros de la Economía Nacional, en 1944,-
el Presidente Avila Camacho expidió el decreto de --
Emergencia *7 , fundamentando su actitud en los pode-
res especiales que tenía en tiempo de guerra.
Este decreto revestía de autoridad a la Secretaría de-
Relaciones Exteriores para regular la Inversión Ex --
tranjera, haciendo necesaria una autorización de ésta-
para la incorporación de cualquier empresa en territo-
rio nacional, así como para la adquisición por parte-
de extranjeros de ciertos derechos de propiedad en el
país.

No obstante las sentencias de la Corte negando la
validez del decreto, la Inversión Extranjera siguió si-
endo regulada por un sistema de decisiones administra

tivas, basadas o surgidas del propio decreto, hasta el establecimiento de la Ley actual. Esas decisiones restringieron la inversión en ciertas industrias a ciertos inversionistas, dependiendo: la industria y la inversión que era requerido hacer, siendo la clasificación de la siguiente manera; 1.- gubernamentales, 2.- exclusivamente mexicanas, o 3.- por lo menos 51% mexicanas, las no listadas estaban abiertas a todos los inversionistas. *8 La violación a los lineamientos administrativos podía traer como consecuencia la confiscación de la inversión.

Al final del cardenismo, prevalecía en los sectores oficiales la idea de que era necesario vedar el acceso del capital foráneo a ciertos sectores de la economía, pero también era general la opinión de que para impulsar la industrialización era indispensable la importación de capitales; había discrepancia en cuanto a las condiciones en las que la inversión debía ser aceptada, pero su participación además de necesaria era ya inminente. Desde principios de 1940 se observan los llamados gubernamentales a "certain inversiones", bien fueran en forma de acciones o de obligaciones, para la industrialización "elemental" de Méxi-

co. *9

El flujo de Inversión Extranjera empezó su decadencia en aquella época (1929), y esa disminución de afluencia podía atribuirse tanto a la depresión mundial, como a la expropiación de terrenos agrícolas, de los ferrocarriles y del petróleo. *10

Durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, Manuel Avila Camacho había señalado que la Inversión Extranjera -al igual que la nacional- sería bienvenida y que recibiría las garantías que la Ley fijaba. En su primer informe de gobierno, se refirió ampliamente a la Inversión Extranjera, especificando que el gobierno mexicano consideraba que -- esos capitales habían llegado huyendo debido a los problemas de la guerra y no atraídos por la esperanza de que el gobierno mexicano reformara sus leyes en perjuicio de las garantías conquistadas... añadía que México no deseaba un capital que llegara a servirse del país en vez de servirlo; a transformar el trabajo de los mexicanos en ganancias que serían exportadas, en vez de beneficiar o promover el auge de un país donde "al amparo de un régimen de derecho", obtuvieron be-

neficios legítimos. *11

El gobierno de Avila Camacho, se encargó de convencer a los inversionistas extranjeros de que en México estarían en un total régimen de derecho, con paz social y con estabilidad política, lo cual era o debería ser, la infraestructura necesaria para garantizar la tranquilidad de los empresarios extranjeros que decidieran invertir en el país, exhortando a la formación de empresas "mixtas". Además, se llevaron a cabo actos concretos que demostraban al mundo, la intención de México de garantizar protección a los industriales y/o empresarios, tal es el caso de la aceptación e intervención de México en el "Convenio de París" y en el "Arreglo de Madrid", a fin de adoptar un sistema que diera una protección más amplia a los derechos de propiedad industrial. *12

Con el convencimiento de la necesidad imperiosa de capital extranjero en el país, algunos críticos tendían a aceptar la tesis de Lombardo Toledano quien, considerado urgente la industrialización del país, aceptaba la utilización de la Inversión Extranjera pero sugería que se le sujetara al control tripartita del gobierno, -

los empresarios y los obreros. Este control debería garantizar la colocación del capital en ramas fundamentales, el pago justo de impuestos, la coordinación con el capital nacional y el resguardo de las reservas de los recursos naturales, la reinversión de utilidades, los contratos colectivos de trabajo justos y la obtención de utilidades legítimas por el capital invertido. *13

La tesis citada en el párrafo anterior, no era más que reflejo de las opiniones de esa época y claro, hay que encuadrarla en la corriente política a la cual pertenecía el autor.

Al principio las políticas fueron indefinidas, principalmente porque la Secretaría de Relaciones Exteriores no estableció procedimientos obligatorios para los inversionistas, así fue posible obtener la completa propiedad de las empresas mexicanas, por sí, o usando prestanombres.

Con los controles administrativos a través de la autoridad discrecional en muchas operaciones, el gobierno mantuvo un alto grado de flexibilidad, al grado

de que había una respuesta para cada caso particular, por ejemplo, las discrecionales facultades administrativas podían evaluar y admitir o negar cualquier solicitud según las políticas, criterios gubernamentales y necesidades del país.

Inmediatamente después de la segunda guerra mundial el Presidente Alemán estableció una política de aranceles, tarifas altas y permisos de importación, a efecto de alentar a los negocios extranjeros a abastecer el mercado nacional, es decir dar facilidades en la producción en vez de importar. Esa política de sustitución de importaciones fue fomentada por medio de incentivos administrativos por la Secretaría de Industria y Comercio, y el resultado fue altamente satisfactorio. *14

Durante los años 40 México ejerció presión a las firmas extranjeras para que usaran productos de manufactura local en sus operaciones, ese esfuerzo derivó en que esos ingresos del exterior sirvieran únicamente de puntos de ensamble (maquilladoras) para productos extranjeros y como consecuencia trajo poco estímulo a la industria local. Hubo pocas restricciones más du

rante ese periodo. El Gobierno mexicano creía que era necesario para asegurar el progreso económico y la industrialización, una gran y descontrolada afluencia de capitales foráneos, sin embargo no consideraban apropiado, por razones políticas, aparecer o manifestarse hospitalarios para la empresa foránea.

Rechazando esa decisión de crear una balanza de pagos favorable y de incrementar la industrialización, México decididamente declinó dar el control a los extranjeros de la industria local. Esa política de mexicanización fue aplicada primero en los sectores de la Industria Básica, pero resultó una decadencia en el aprovechamiento de los recursos domésticos necesarios para la futura industrialización.

Una mejor coordinación de las políticas económicas externas e internas hubiera ayudado, pero México fue lento en la planeación de ese aspecto de su economía. Muchos beneficios se obtuvieron en el renoglón de inversión privada, sin embargo el ahorro interno proveyó de cerca del 88% del financiamiento en el periodo 50 - 59, pero casi toda la Inversión Extranjera fue directa, sólo con una pequeña cantidad en pres

tamos a corto y largo plazos, la cantidad total de In--
versión Extranjera siguió creciendo. *15

Se conminó a los empresarios extranjeros a adhe--
rirse a Ley mexicana, a contribuir al crecimiento eco--
nómico incrementando la producción nacional, reducién--
do la exportación de materias primas, usando produc--
tos manufacturados en el país y produciendo mercancí--
as para el mercado de exportación, todo lo anterior --
desanimó grandemente a los inversionistas extranjeros.

Durante ese periodo, los empresarios mexicanos--
se oponían a la intervención estatal en la economía, -
las pocas empresas nacionales que lograron establecer
se temían ser desplazadas por las extranjeras, y de--
mandaron la protección del Gobierno.

El régimen del Presidente López Mateos reconoció
que la Inversión Extranjera era un recurso esencial -
para obtener capital y tecnologías, sin embargo, prime--
ramente se puso énfasis en la política de mexicaniza--
ción.

Por último, cabe aquí mencionar que en el año -

de 1940 la Inversión Extranjera en general en México, alcanzaba la cifra de 449 millones de dólares, y para 1970, eran ya 2083 millones de dólares los invertidos en actividades industriales. *16 Lo anterior nos permite ver que la Inversión Extranjera se dirigió a nuevos campos de actividad, campos además, que son el motor o la parte más dinámica de la Economía Nacional.

Se considera que lo expuesto fué orillando al régimen a contemplar las acciones que serían tomadas poco tiempo después (1973) y que el Gobierno de México en general, y más específicamente el Presidente -- Echeverría, desde 1969 (durante su campaña presidencial), empezó a dejar entrever a la opinión pública.

2.3 De 1970 a 1973.

El Presidente Echeverría desde que tomó posesión el primero de diciembre de 1970, mostró cual era su política a seguir en materia de Inversión Extranjera. Así pues, en el mensaje posterior al haber rendido protesta como Presidente de la República, comunicó que..." La Inversión Extranjera no debe desplazar al capital mexicano sino complementarlo asociando

se con él cuando sea útil"... , también mostró estar en contra de los empresarios mexicanos que venden negocios renovables y aún florecientes. *17

Existe una declaración hecha por el Presidente Echeverría ante inversionistas nacionales y extranjeros el 3 de diciembre de 1970, que por la situación en la que actualmente se encuentra nuestro país, se transcribirá una parte, pues nos mostrará por un lado, la política que teóricamente iba a seguirse, por otra parte, la visión que tuvo o la percepción de la situación por la que actualmente atravieza México, y por último se considera que nos muestra el ambiente de seguridad que el Presidente Echeverría daba entender al mundo, reinaba en el país y que como ya se ha manifestado en el presente trabajo, es uno de los principales incentivos a la Inversión Extranjera Directa.

"...Por la lucha económica e industrial internacional y por el crecimiento de nuestra población -y quiero decirlo sin ambages-, necesitamos grandes capitales nacionales y extranjeros, y una gran tecnología, para progresar. Pero el gran capital y la gran tecnología demandan amplios dividendos; y si no -

compensamos la salida de los dividendos y de los intereses al extranjero -que deben existir- mediante -- nuevas inversiones y con crecientes exportaciones, co -- nremos el riesgo de producir en pocos años un dese-- quilibrio en la balanza de pagos y, por lo tanto, una -- recesión económica.

"... Por tanto, el gobierno que se acaba de ini-- ciar -seguramente con el apoyo de la vanguardia de la -- industria y de la banca, así como del comercio de Mé-- xico- hará grandes esfuerzos por derivar la producci-- ón hacia la exportación; hay recursos naturales, mano de obra buena y barata; se registra también una am-- pliación en la educación técnica; hay tranquilidad polí-- tica, y una conciencia creciente de que debemos de -- producir más y mejor para ingresar ampliamente a la -- competencia internacional. Hay al respecto un buen panorama en México: no tenemos una mentalidad ex-- propriatoria; no habrá ninguna restricción en la libre -- convertibilidad de la moneda, ni habrá modificaciones -- en el tipo de cambio; será éste un régimen de garan -- tías. Nuestros amigos que vengán a compartir res-- ponsabilidad en la inversión y en la producción indus-- trial deben estar tranquilos y esperamos de ellos el --

sentido de que hay que cooperar para una sólida economía mexicana.

"... Este es el mensaje esencial a tan distinguidos hombres de empresa mexicanos y extranjeros. Se trata en realidad de un camino de esfuerzo, de estudio, y de encontrar un punto de equilibrio para establecer sobre bases de una inteligente comprensión - de este panorama, un razonable clima de confianza.

"...Esto es la médula de mi pensamiento al respecto, y será la directriz esencial durante seis años ..." *18

Posteriormente se puso énfasis en la mexicanización, tanto en el sentido de adquirir empresas con capital extranjero, como de dejar de vender negocios al capital foráneo, como hacer que nacieran empresas con capital predominantemente mexicano. Se daba a entender que debía existir una corresponsabilidad, - de innovaciones tecnológicas y de acceso a nuevos mercados, sin descuidar el aspecto social como podrían - hacer el desempleo, o la disminución de poder adquisitivo.

III MARCO JURIDICO

1.- Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988

El presente Plan, aprobado el 30 de mayo de 1983, asigna una importancia prioritaria a la modernización del aparato productivo del Estado a efecto de obtener mayor fortalecimiento del país, con la economía mundial y consecuentemente poder alcanzar mayor competitividad dentro del mercado internacional.

El Plan considera que para recuperar las bases de crecimiento y de desarrollo es de primordial importancia la vinculación con la economía internacional, sobre todo en los renglones de industria y comercio exterior, financiamiento externo, Inversión Extranjera y transferencia de tecnología.

Al ser el Plan Nacional una estrategia o línea de acción a seguir, se puede uno dar cuenta de cuál es la fundamentación desde el punto de vista ideológico, para llevar a cabo la política actual en materia de Inversión Extranjera Directa (de la cual hablaremos posteriormente).

El multicitado Plan establece un conjunto de lineamientos para elevar la aportación de los recursos del exterior, fundamentales en el proceso de desarrollo del país los cuales, son los que a continuación se exponen.

2.- Lineamientos para elevar la aportación de los Recursos Tecnológicos, Administrativos y Financieros del Exterior.

Los recursos foráneos se utilizarán de manera complementaria en el proceso de expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional, y serán orientados hacia los sectores prioritarios para el desarrollo nacional, tales como: empleo, captación de divisas, obtención y asimilación de tecnología, desarrollo de zonas económicas en el país, etcétera. La obtención de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros de manera conjunta, se hará por medio de la Inversión Extranjera Directa y, cuando sea conveniente, se tratarán de obtener dichos recursos de manera separada, ya sea por medio de cooperación económica internacional, organismos multinacionales de desarrollo, reorientando las relacio

nes financieras, etc.

El Plan considera adecuada la legislación en materia de inversiones extranjeras y reserva la posibilidad de modificaciones menores para orientar de manera flexible las aportaciones de la Inversión Extranjera Directa, de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.

Menciona también el Plan, que la política sobre Inversión Extranjera dejará de ser meramente defensiva y se volverá activa y sistemática, promoviendo la generación de alternativas de inversión foránea, para lo que se seguirán los siguientes criterios:

"a) Se continuará manteniendo el marco legal de operación para la Inversión Extranjera Directa que asegure su concurrencia complementaria y una contribución neta positiva a los objetivos nacionales de desarrollo, como consecuencia de la definición clara de las prioridades industriales en el marco de los programas de mediano plazo correspondientes; se buscará en particular, la sustitución eficiente de importaciones en ramas seleccionadas, la generación de un presupu-

esto de divisas equilibrando o, incluso, superavitario, la producción de bienes y servicios a escalas internacionales competitivas y la cabal trasmisión de tecnologías modernas y habilidades administrativas; (Lo anterior en una opinión personal, ha sido el mismo propósito que en sexenios anteriores, si acaso, sobresale la intención de aplicar estas políticas con una programación más eficiente y probablemente más participativa, por lo que a los diversos sectores de la economía se refiere.)

"b) Se promoverá, mediante acuerdos globales de cooperación a mediano plazo con los países considerados como prioritarios por la política económica internacional de México, una definición bilateral de alternativas de coinversión que optimicen las aportaciones en términos de tecnologías, de recursos financieros y de apertura comercial, de acuerdo con los objetivos de reorientación interna y externa del aparato productivo; la programación conjunta de estos proyectos desde su concepción hasta su instrumentación respetará los procedimientos de licitación de contratos; -

"c) Se promoverá una descentralización de las de

cisiones de autorización de Inversión Extranjera, según el tamaño de la operación y el capital social de las empresas involucradas, para agilizar los trámites correspondientes; la Comisión de Inversiones Extranjeras resolverá las solicitudes que les sean presentadas en forma ágil y eficiente, de acuerdo con el marco que le fija la Ley;

"d) Se propiciará un tratamiento más flexible a empresas extranjeras medianas y pequeñas, cuyas inversiones y transferencias de tecnologías acarrearán menores riesgos de dependencia y pueden ser valiosas en los sectores agropecuario y en ciertas ramas de bienes de consumo y de capital;

"e) Se mantendrá la política de no autorizar -- Inversiones Extranjeras en empresas mexicanas ya establecidas, salvo en casos excepcionales que correspondan a una contribución significativa en materia tecnológica, de balanza comercial o de fortalecimiento de la integración interna a través de procesos de subcontratación;

"f) Se vigilará la efectividad de las operaciones

de mexicanización; se utilizará racional y selectiva --
mente en aquellos casos que ofrescan elementos sufi--
cientes para estimar que la parte mexicana va a ejer--
cer un control real sobre las decisiones de la empre--
sa mexicanizada y que no ocurrirán efectos indeseables,
en particular sobre las políticas de compra, los pre--
cios de transferencia y las decisiones tecnológicas."

* 19

Respecto a los criterios citados anteriormente, -
quisiera acortar lo siguiente:

La promoción mediante acuerdos globales de coo-
peración con países prioritarios para México, ya fue-
posible percibiría, pues a mediados del año; de 1985 -
el Presidente De la Madrid realizó una gira por Ingle-
terra, Bélgica, Francia, Alemania y España, entre --
otros, en la cual se promovió primordialmente la ---
afluencia de Inversión Extranjera, sobre todo en secto-
res prioritarios para el país, ya fuera por coinversio-
nes o por inversiones netamente extranjeras, pero ori-
entadas a las necesidades nacionales.

Por lo que a la descentralización de las decisio-

nes de autorización de Inversión Extranjera se refiere (c), basta ver las Resoluciones Generales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1984 y las modificaciones a las Resoluciones Generales 5 y 9 con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1985, las cuales cumplen con el espíritu del criterio citado, por delegar facultades agilizando eficientemente los trámites correspondientes.

3.- Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción.

Los presentes Lineamientos fueron dados a conocer el 17 de Febrero de 1984 por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras *20, y en resumen señalan lo siguiente:

En la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se establece que para constituir sociedades mexicanas con una integración de capital 51% mexicano y 49% extranjero, no se requiere de permiso alguno por parte de las autoridades competentes (lo cual no los excluye de la obligación de ins--

cribirse en las secciones correspondientes del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, ni de las demás obligaciones que fija la misma Ley). En los casos en que la participación de Inversión extranjera sea mayor, será la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el órgano competente para resolver lo que proceda, con base en los criterios establecidos.

Destacan que la I.E.D. es bienvenida siempre y cuando se encuadre dentro del marco normativo que proporciona la Ley de la materia, puesto que dicho marco permite ejecutar una política activa, sistemática y selectiva, en los términos que se han planteado en el presente trabajo.

Ante la necesidad de dar a esta política un soporte operativo, se creó la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se formuló un listado de actividades industriales prioritarias para la Inversión Extranjera. En dichas actividades la Comisión Nacional de Inversiones-

Extranjeras autorizará preferentemente las participaciones mayoritarias de capital foráneo, entre ellas se aprecian en su mayoría aparatos, equipos y componentes muy especializados, el listado de referencia está dividido en tres partes:

- Actividades particularmente complejas y cuyos requerimientos de inversión por hombre ocupados particularmente alta.
- Actividades donde el proceso de cambio tecnológico es acelerado.
- Actividades orientadas fundamentalmente a la exportación.

En lo referente a la regulación efectiva se señala lo siguiente:

La política sobre Inversión Extranjera Directa establecerá mecanismos adecuados para controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos con las autoridades correspondientes, dichos mecanismos pueden ser las visitas de inspección, el establecimiento de la

obligación por parte de las empresas de informar periódicamente el estado de cumplimiento en sus compromisos, la fijación de finanzas para garantizar los referidos cumplimientos, establecer en la autorización - que el incumplimiento parcial o impuntual hará acreedora a la empresa de una sanción económica, etc.

Muchos de los mecanismos anteriores, ya han sido -- puestos en marcha por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y los resultados, aunque están por verse, se considera que serán satisfactorios.

También se propone asegurar que la parte nacional ejerza un control real de las decisiones de las empresas con participación mayoritaria nacional. Cabe aquí hacer un comentario al respecto, y es en el sentido de que el aseguramiento a que se hace referencia en este párrafo, ha sido uno de los anhelos más grandes de la política sobre inversiones extranjeras, - porque es tanto o más difícil lograrlo que combatir el "prestanombrismo". En el supuesto de que se trate de una empresa en la que realmente la mayoría del capital esté en manos de mexicanos, el control sobre las decisiones de dicho ente económico, por parte de los nacionales depende de ellos mismos. Es decir, si

los empresarios mexicanos tienen una mentalidad positiva, si son honestos y soportan las presiones que seguramente ejercerán sus socios extranjeros sobre ellos en aspectos como el capital, administración y manejo en general, seguramente no se presentará el problema de desproporción en el control de la empresa.

*21 No obstante que es muy difícil lo anterior, -- los funcionarios que están al frente de los órganos que rigen en materia de Inversión Extranjera Directa deben de emprender una campaña entre los empresarios mexicanos, a efecto de conminarlos a ver su empresa no sólo como un negocio que les reditúa ciertas ganancias, sino verlo como un patrimonio familiar y sobretodo, como una parte importante en el desarrollo nacional. Así la política de mexicanización sería más efectiva, pues se contaría con uno de los elementos más difíciles de conseguir, que es la conciencia nacional.

Propone condicionar a programas de compromisos la nueva Inversión Extranjera o la destinada a ampliaciones de empresas ya instaladas, ya sea en sus líneas de productos o en sus campos de actividades, destacando entre los compromisos: incrementar el grado de integración nacional de los productos; utilizar la subcon-

tratación de empresas nacionales; mejorar el presupuesto de divisas y abrir mercado para exportación.

Subraya la necesidad de controlar el acceso de -- las empresas trasnacionales al crédito nacional, a -- efecto de no distorcionar el sistema financiero y crédito nacional.

Respecto a la transferencia de tecnología, propone seleccionar tecnologías más adecuadas al país; asegurar el proceso de adaptación y asimilación respecto a la misma, y racionalizar los pagos por tecnología en función de la transferencia continua de innovación tecnológica, capacitación y acceso a nuevos desarrollos.

4.- Fundamentación.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 27, la constitución federal menciona los siguientes puntos que son de interés tanto para la materia, como para el presente estudio:

-La propiedad de tierras y aguas corresponde -- originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así, la propiedad -- privada." *22

La nación concede a las empresas mexicanas o extranjeras el dominio del suelo en el que se establezcan, y en caso de que sean personas extranjeras se observará lo dispuesto en el inciso I de este mismo artículo, es decir, que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a esos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos -- respecto a aquellos. Por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, y mediante indemnización, como ha sucedido en los casos de ciertas indus-

trias como la petrolera, minería, bancos, seguros y finanzas, etc., disposición está íntimamente relacionada con la siguiente. *23

- La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como al de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación"...*24

El interés público dictó en un momento determinado, en beneficio social, la expropiación petrolera, así como la nacionalización de otras industrias como son la minería, pesca, etc.

Es también de interés para nuestro estudio el siguiente párrafo, pues ésta justifica el que no se concesione a ningún particular.

..." Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan ---

otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectivamente. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines". *25

Cabe aclarar que en nuestro concepto son los párrafos del artículo en cita, que más importancia o trascendencia tienen, sin que esto quiera decir que son los únicos, ya que, en sí, casi todo el artículo de una u otra manera tiene o puede llegar a tener relación con la materia del presente estudio. También se aclara que en la vida cotidiana de las empresas con Inversión Extranjera Directa, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constantemente rige, como es lógico, en todos sus momentos al igual que en la vida de una persona física o moral mexicana, pues recordemos que se trata de empresas mexicanas con capital extranjero.

Otro artículo de primordial importancia es el 73 de la misma Constitución, en su fracción X, donde faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre comercio. Así como la fracción XXX del artículo antes citado, que lo faculta a expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas por este artículo y por la Constitución, a los poderes de la Unión.

*26

B) Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal.

En su artículo 34 establece la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siendo de mayor interés para nuestro estudio las siguientes fracciones:

Fracción I. " Formular y conducir las políticas generales de Industria, Comercio Exterior, Interior..."

Fracción XII." Normar y registrar la Propiedad Industrial y mercantil; así como regular y orientar la Inversión Extranjera y la Transferencia de Tecnología."

- Otras fracciones del mismo artículo que se refieren a estímulo, asesoramiento, orientación y regulación a ciertas industrias, (fracciones XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, y XXV). *27

C) Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial . *28

De este reglamento, es de interés primordial para el presente estudio los siguientes artículos:

ARTICULO 1.-" La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ARTICULO 2.- " Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con los siguientes servidores públicos, áreas y unidades administrativas:

"...Subsecretaría de Regulación de Inversiones-
Extranjeras y Transferencia de Tecnología...

"...Dirección General de Inversiones Extranjeras.

ARTICULO 30.- " Son atribuciones de la Dirección Ge-
neral de Inverstones Extranjeras:

- I.-" Instrumentar las políticas de inversión extranjera conforme a los criterios y resoluciones de la Comi --
sión Nacional de Inversiones Extranjeras, así como --
analizar el comportamiento de dicha inversión en los -
distintos sectores y ramas de actividad y realizar los
estudios que le encomiende la misma;
- II.-" Operar el registro Nacional de Inversiones Ex - -
tranjeras y efectuar las inscripciones, modificaciones
y cancelaciones a que se refiere la Ley par Promo -
ver la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Ex--
tranjera, sus reglamentos y disposiciones complemen-
tarias, así como expedir las constancias respectivas;
- III.-" Emitir las autorizaciones que correspondan con
apego a las resoluciones sictadas por la Comisión Na-
cional de Inverstones Extranjeras, así como vigilar -
el cumplimiento en las mismas;
- IV.-" Vigilar y verificar el cumplimfento de la Ley -
para Promover la Inversión Mexicana y Regular la In_

versión Extranjera y de sus reglamentos e imponer - las sanciones correspondientes por incumplimiento a - los mismos;

V.-" Participar con la Dirección General de Transfe-
rencia de Tecnología en la determinación de políticas-
y disposiciones sobre transferencia de tecnología;

VI.-" En general, realizar aquellas funciones que sea
necesaria para ejecutar las señaladas en las fraccio-
nes que anteceden conforme a los lineamientos que le
sean fijados."

D) Acuerdo que adscribe Unidades Administrati-
vas y delega facultades en los Subsecretarios,
Oficial Mayor, Directores Generales y otros-
Subalternos de la Secretaría de Comercio y -
Fomento Industrial. *29

Para la materia del presente trabajo son de espe-
cial interés los siguientes artículos:

1.-" Las Unidades Administrativas de la Secreta-
ría de Comercio y Fomento Industrial quedan adscri-
tas en los siguientes términos:

V.-" Al Subsecretario de Regulación de Inversiones --
Extranjeras y Transferencia de Tecnología, las Direc-

ciones Generales de: ... Inversiones Extranjeras...

4.-" El Contralor Interno y los Directores Generales que a continuación se indican quedan facultados para realizar los siguientes actos:

XVII.-" El Director General de Inversiones Extranjeras:

a) .- " Firmar las respuestas a las consultas planteadas en materia de inversiones extranjeras por autoridades o particulares.

b) .- " Notificar las autorizaciones que procedan conforme a las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

c) .- " Firmar y expedir constancias de inscripción y sus modificaciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, así como las resoluciones de prórrogas para el cumplimiento de requisitos, de rectificación, de negación o cancelación de inscripción en el citado registro.

d) .- " Firmar los oficios de aceptación de compromisos para Inversión Extranjera resueltos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

e) .- " Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que integran su competencia en términos del Reglamento Interior de esta Secretaría e imponer sanciones,

de conformidad con el artículo 8 de este Acuerdo. *30

" Las facultades a que se refiere el inciso c) podrán ser ejercidas por los Directores y Subdirectores de Area, previa autorización del Director General."

E) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.*31

Se tratará en el presente apartado de hacer un somero análisis y comentarios sobre la citada Ley, resaltando la importancia de algunos de sus artículos, pretendiendo con esto, evitar lo áspero de un simple resumen del ordenamiento jurídico.

1.- Objetivos y Propósitos de la Ley.

Analizada en el contexto del proceso de desarrollo del país, el propósito de esta Ley (L.I.E.) en términos generales es la expansión de la planta productiva nacional para satisfacer las necesidades de la población, orientando el destino de la nueva Inversión Extranjera Directa y de los recursos con que esta cuenta, hacia áreas prioritarias en el desarrollo nacional, así como dándole el carácter de complementaria de la inver

sión local. Su objetivo es el de estimular un desarrollo justo y equilibrado, consolidador de la independencia económica del país (Art. 1 L.I.E.).

Esta Ley fija las reglas y establece los mecanismos para definir los términos en que debe recibirse la Inversión Extranjera Directa, por lo que dota de seguridad jurídica a los inversionistas tanto nacionales como a los foráneos. *32

Respecto a la ubicación de esta Ley, cabe considerar que al igual que las Leyes de Transferencia de Tecnología, Inveniones y Marcas, Protección al Consumidor y otras, se le debe situar también dentro del Derecho Económico (también, porque además es parte del Derecho Mercantil, Internacional Privado y Administrativo). Se cita esto en virtud de que tradicionalmente se ha analizado en otras ramas del derecho, pero el Derecho Económico es una nueva rama de la ciencia jurídica que se caracteriza entre otros elementos, por los siguientes:

- Operatividad, es decir contiene normas para la acción y para producir efectos sobre la realidad;

- Finalismo, se trata de normas para actuar en -

un sentido dado en función de un proyecto socioeconómico determinado;

- Economicidad, sus normas son de contenido predominantemente económico.

- Flexibilidad, normas de base mecanismos de elaboración que se llenan con políticas concretas, y

- Transitoriedad, normas que al realizar sus objetivos serán sustituidas. *33

Se considera que una ubicación más exacta de la LIE, sería dentro del Derecho Internacional (Privado) Económico ya que regula intereses de personas que son súbditas de otros Estados o países, y, por tanto, sujetos de otras legislaciones, no obstante que se tengan que acoger a la legislación de este país.

A continuación se resumirán las principales características de la LIE.

a) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera define como Inversión Extranjera Directa aquella en la que predomina el capital foráneo, o en la que los extranjeros tengan, de cualquier manera la facultad de determinar el manejo de la empresa. *34

b) Recoge las normas establecidas en diversos ordenamientos específicas en beneficio del proceso de industrialización del país, y establece como regla general que en todas las demás, la IED sólo podrá participar hasta en un 49% como máximo, del capital de la empresa, autorizando al órgano de control, que es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a variar (autorizar mayores) porcentajes cuando lo estime conveniente, atendiendo a criterios de interés público. *35

c) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera reconoce que el tratamiento a la Inversión Extranjera Directa no puede ser inflexible, por lo cual autorizó a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para coordinar la acción de Gobierno Federal en la materia y fungir como órgano de consulta (en lo que a la materia se refiere) de sus diversas dependencias. *36

d) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera creó el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras que tiene como propósito controlar y recabar la información acerca de -

la Inversión Extranjera Directa en nuestro país. *37

e) Establece que todas las acciones representativas de capital de compañías mexicanas que estén en poder de extranjeros, o de empresas mexicanas con mayoría de capital extranjero, deberán ser nominativas.

f) Se necesita aprobación previa para que los extranjeros puedan adquirir en total, más del 25% del capital de una compañía mexicana o más del 49% de sus activos fijos, aún tratándose de transmisión de acciones de un extranjero a otro. *38

g) Se requiere autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para llevar a cabo IED (nuevas o incrementos de las ya existentes) en los nuevos establecimientos, actividades económicas o líneas de productos. *39

h) Areas de actividad restringidas a la Inversión Extranjera Directa ;

h 1.- Actividades reservadas al Estado:

- Petróleo y demás hidrocarburos

- Petroquímica básica

- Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear
 - Minería, en los casos a que se refiere la Ley de la Materia
 - Electricidad
 - Ferrocarriles
 - Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas
 - Las demás que fijan las leyes respectivas, por ejemplo, actividades bancarias y de seguros.*40
- h 2.- Actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- Radio y Televisión
- Transporte automotor urbano, inter-urbano y en carreteras federales.
- Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- Explotación forestal
- Distribución de gas
- Las demás que fijan las Leyes respectivas, por ejemplo, la pesca del camarón. *41

h 3.- Actividades con porcentaje de Inversión Extranjera limitada:

- Explotación y aprovechamiento de sustancias mi

nerales, en general, con un porcentaje hasta - del 49%. Cuando se trate de explotación de reservas minerales nacionales, solamente se - aceptará hasta el 34% de I.E.D.

- Productos secundarios de la Industria petroquímica, hasta el 40%.
- Fabricación de componentes de vehículos automotrices, hasta el 40%. *42

2.- El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. *43

Está bajo la supervisión del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras - (el Subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, de la SECOFI), en él deberán inscribirse:

- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por la Ley.
- Sociedades mexicanas en cuyo capital participen personas físicas o morales de nacionalidad extranjera.
- Los fideicomisos en que participen extranjeros - y cuyo objetivo sea regulado por la LIE.

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

Como ya se ha citado con anterioridad, es uno de los órganos de control con los que cuenta la Dirección General de Inversiones Extranjeras, al igual que el departamento de Inspección y Vigilancia y el departamento de Seguimiento y Verificación de Compromisos.

3.- Sanciones

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera prevé las siguientes sanciones:

- Las compañías que teniendo la obligación de -- inscribirse en el Registro Nacional de Inver -- siones Extranjeras, no lo hagan, no pagarán di -- videndos. Tampoco se pagarán los corres -- pondientes a aquellas acciones que deban ser -- inscritas y no sufran dicha inscripción.
- Todos los actos efectuados en contravención a -- las disposiciones de la Ley, así como los que -- debiendo inscribirse en el Registro Nacional de

Inversiones Extranjeras no se inscriban, serán nulos. Además se impondrán al infractor -- multas hasta por el importe de la operación o de un máximo de \$ 100,000.00 cuando la infracción no sea cuantificable. *45

Cabe aquí hacer las siguientes acotaciones:

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera fué expedida en 1973, y a nuestro parecer en aquel momento era una cantidad considerable cien mil pesos. Es necesario entender la intención del artículo 28 de la Ley, ya que en ese tiempo resultaba una cantidad sumamente elevada, pues el salario mínimo era de \$38.00 (treintayocho pesos diarios). *46 Es decir, la multa en caso de que la operación infractora no fuera cuantificable era de 2361.5 veces el salario mínimo de aquella época -- lo cual nos llevaría a que actualmente, cuando el salario mínimo es de 3,050 pesos diarios, y siendo que el parámetro debería guardar la misma proporción, -- se debería multar hasta por 7'202,575 pesos en esos casos.

Se considera necesario que sea actualizada la Ley en ese sentido, pues es un elemento más de control sobre las empresas como ya se ha citado en el primer capítulo del presente trabajo.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, ha cambiado la política en la materia, pues las tendencias son diferentes. Pero no obstante que ahora la política es de aliento a la Inversión Extranjera, es necesario precisamente por lo difícil de la situación por la que atravieza México, que las empresas que intervienen directamente en nuestra economía y que reciben beneficios por ello (pues es lógico que si no se beneficiaran, se irían del país), deberían realmente cumplir con lo establecido en la legislación de la materia, pues el cumplir lleva consigo beneficios a México.

Respecto a la cuantificación de las operaciones, cierto es que en su mayoría son o deberían ser cuantificables, pero no hay un criterio determinado para ello. Lo anterior quisiera ejemplificarlo con un caso concreto, como nos encontramos en la práctica:

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras-

autorizó a una empresa con capital extranjero, que incrementara su participación del 49% al 100% del capital de una empresa X, vfa adquisición de acciones y aumento de capital social. El capital era de doce millones de pesos, e iba a ser aumentado a ciento doce millones, al autorizarse se fijaron ciertas condiciones o compromisos, como son: que la operación fuera hecha con recursos provenientes del exterior; que el aumento se hiciera en un plazo de un año; se tuviera un saldo deficitario de diez millones de pesos como máximo a los dos años de hecha la operación; creación de cincuenta empleos, etc.

A los dos años de la autorización, se le requirió a la empresa que acreditara el cumplimiento a los compromisos a que quedó sujeta, siendo el resultado el siguiente:

- Aumentó su capital sólo en dieciocho millones de pesos.
- No acreditó que los recursos con que se llevó la operación a cabo, fueran provenientes del exterior.
- Su saldo deficitario a los dos años fue de cuarenta millones de pesos.

- Creó solamente 20 empleos.

Aquí nos enfrentamos a varias interrogantes sobre la sanción a imponer a la empresa, y son a saber: cual es el parámetro, para fijar la multa?, pues al tener las cantidades sería cuantificable. Se tomaría como monto de la operación los cien millones de aumento en el capital social?, o bien, se tomarían los cien millones, más los 5.88 millones que correspondían a las acciones en manos de mexicanos y que fueron adquiridas por ellos? Será el parámetro los cien millones menos los dieciocho que efectivamente se aportaron?, o dentro de la cuantificación se debe incluir la diferencia del saldo deficiente autorizado, es decir, los treinta millones?, también el salario de los treinta empleos que no creó? . En fin, vamos a encontrar muchas interrogantes y la intención al plantear el presente caso, es el generar interés para que existan criterios definidos para la imposición de sanciones.

Ahora bien, hasta donde se tiene conocimiento, nunca se ha impuesto una sanción mayor a diez millones de pesos (hasta febrero de 1986), que según lo -

planteado anteriormente con respecto al "valor actual del dinero", en 1973 hubiera sido una sanción por menos de doscientos cincuentamil pesos la máxima que se hubiera aplicado. En las circunstancias actuales, - a la empresa que hemos puesto como ejemplo, se le - multaría como máximo con diez millones de pesos, - guardaría proporción con el monto de la operación?, - la empresa dejaría de incumplir si se le aplicara una multa de ese tamaño? no sería más el daño que esa - empresa hace a la economía nacional, a la política so - bre Inversiones Extranjeras, y en general al sistema - que pretende que esta inversión sea complementaria de la nacional, y que si va a desplazar a alguien, sea - dejando marcados beneficios?.

Otro caso en el que no será tan amplia la explicación y saldrán también muchas dudas, es el siguiente:

Una empresa holding, con capital 100% extranjero, pide autorización para vender una de sus 10 empresas, y según lo manifiesta, será vendida en mil millones de pesos. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autoriza la operación, con la condición de que el monto de lo obtenido por dicha venta, sea rein-

vertido en las nueve empresas restantes (obviamente a efecto de que el dinero no salga del país).

Al demostrar el cumplimiento, acreditan la venta por 1000 millones de pesos, mismos que sirvieron para liquidar deudas y aumentar capitales sociales de -- las nueve empresas restantes, pero al practicarse una visita de inspección a la holding, se comprueba en los libros contables que la venta fué hecha en 5,000 millones de pesos y no en 1000 como se había planteado y manifestado posteriormente. En este caso cual sería el monto de la operación a efecto de aplicar la sanción correspondiente?

En ambos casos se ha infringido el artículo 12, - fracción II de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, al haber incumplido las condiciones establecidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, por tanto, son acreedores a las sanciones previstas en los artículos 28 y 29 de la citada Ley.

Siguiendo con las sanciones que prevé la L.I.E., tenemos que también podrá multarse a los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y

miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, los cuales según la Ley, serán solidariamente responsables en lo que a sus funciones concierne, de la inobservancia de la misma y serán multados hasta por cien mil pesos. Es oportuno detenerse aquí para hacer un comentario a este respecto, ya que resulta lógico que si las empresas incumplen, se debe en la inmensa mayoría de los casos a la irresponsabilidad de los funcionarios de las mismas.

La Ley de manera muy adecuada toma lo anterior y prevé la sanción, que en su máximo es equiparable a la que corresponde a la empresa, cuando la sanción no es cuantificable y además cabe también el comentario ya hecho anteriormente, en el sentido de que la Ley había previsto una sanción significativa en 1973, equivaldría por lo ya manifestado a más de siete millones de pesos y no a cien mil, en su máximo. En la práctica, no se sanciona a los funcionarios de las empresas, y en el caso de se llegara a hacer, no se considera que esa multa fuera a ser muy útil, pues la cantidad a aplicar es sumamente baja, como para que llegue a preocupar a dichos directivos empresariales.

Respecto a los notarios y corredores públicos, -

la Ley establece la obligación que tienen de insertar en los documentos en que intervengan, las autorizaciones que deban expedirse en los términos de la Ley. Cuando autorizen documentos en los que no consten tales autorizaciones, perderán la patente respectiva.

Por último, la L.I.E. establece penas corporales, de hasta nueve años de prisión y multa hasta por cien mil pesos, a aquellas personas que simulen cualquier acto que permita el goce o disposición por parte de extranjeros, de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición esté sujeta a requisitos -- que no se hubieren cumplido. Hasta la fecha no se tiene conocimiento de que se haya detectado algún caso que se adecúe a lo anterior, o más bien dicho, no se ha dado el caso en que se haya procedido en contra de los prestanombres, no obstante de que es un caso muy común en nuestro país (basta ver los expedientes existentes en el archivo de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, para darse cuenta que en una gran cantidad de empresas, fungen como accionistas los abogados que les auxiliaron a hacer sus trámites ante dicha dependencia).

I V LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS .

Antes de comenzar a tratar el presente tema, es necesario mencionar que no obstante de que debería de considerarse dentro del Marco Jurídico, se trata en un capítulo aparte, debido a la gran importancia de este órgano para la política en materia de inversión foránea.

En el presente trabajo ya se habló someramente de ella (1.4) por lo cual probablemente ciertas ideas se repitan en el presente capítulo.

La Comisión fue creada en 1973, siendo el capítulo III de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera el que le dió vida formulando su estructura orgánica; sus atribuciones; - dándole los parámetros dentro de los cuales podrá determinar la conveniencia de autorizar la Inversión Extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará, y estableciendo las atribuciones de su Secretario Ejecutivo (que como ya se dijo, actualmente es el Subsecretario de Regulación de In -

versiones Extranjeras y transferencia de Tecnología).

Como vimos, se trata de un órgano intersecretarial que surgió ante la necesidad de contar con un ente decisorio y de control que señalara los lineamientos a que debe sujetarse la Inversión Extranjera Directa, para responder de manera integral a las necesidades del país.

Al observar las funciones de la Comisión, salta a la vista que goza de facultades muy amplias, que la doctrina califica como discrecionales, en el sentido de que la Comisión pueda decidir si debe obrar o abstenerse y, cuándo y como obrar. Al respecto, afirma el maestro Miguel Acosta Romero, que la facultad discrecional es "la que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite le darán a su actuación y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le dá al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, y la equidad o razones determinadas que pueda apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello con los límites consignados en la Ley". *47

Ha sido muy criticado el hecho de que la Comisión goce de facultades discrecionales, pero debe también tomarse en cuenta que la materia de Inversiones Extranjeras es sumamente compleja, ya que, como se ha sostenido en el presente trabajo, es resultado de la situación política por la que ha atravesado y atraviesa el país, es resultado de una serie de cambios en las circunstancias económicas y sociales, ahora tan difíciles. Sin embargo la aplicación de la L.I.E. — debe adecuarse a estas situaciones, hacerse más flexible pues corre el peligro de volverse obsoleta o bien, de ser sumamente rígida y por lo mismo desalentar al capital foráneo que quiere concurrir a nuestro país.

También hay gente que cree que discrecionalidad es sinónimo de arbitrariedad, pero como sabemos existen las limitaciones que nuestra Carta Magna consigna en sus artículos 14 y 16; los criterios establecidos en artículo 13 de la L.I.E.; y el derecho de amparo que consagra también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior sin contar que la persona afectada por una decisión de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede esgrimir sus argumentos ante el propio órgano (una especie de solicitud de reconsideración administrativa).

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras cuenta con diversos instrumentos para realizar su labor: El instrumento fundamental de acción con que cuenta son sus propias resoluciones, y por otra parte, las opiniones de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo que la integran por tratarse de un órgano intersecretarial, respondiendo así a su función de coordinar la acción de tales dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en lo relativo a Inversiones Extranjeras.

Las principales facultades que le confiere la Ley son las siguientes:

A) Admitir o negar la I.E.D. que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México" (Artículo 12, fracción III O.

B) Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre Inversiones Extranjeras" (Artículo 12, -- fracción VI).

C) Resolver (admitir, condicionar o negar) sobre la Inversión Extranjera Directa que pretenda efectuarse en nuevos establecimientos (Artículo 12, fracción III in fine), en nuevos campos de actividad eco-

nómica o en nuevas líneas de productos (Artículo 12, fracción IV in fine).

D) Autorizar actos por medio de los cuales la administración de una empresa recatga en inversionistas extranjeros (Artículo 8, párrafo segundo, primera parte).

E) Si se trata de empresas mexicanas ya establecidas, para autorizar o negar la Inversión Extranjera Directa consistente en adquisiciones de empresas, de capital, de activos fijos, o el arrendamiento de ellas o de sus activos esenciales, "cuando ello sea conveniente para los intereses del país" (Artículo 8, párrafo tercero).

F) Para "fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la I.E.D., en aquellos casos concretos que por circunstancias particulares a meriten un tratamiento especial" (Artículo 12, fracción II).

G) Para resolver sobre el aumento o la disminución del 49% de Inversión Extranjera, en el capital de sociedades que se constituyan, "cuando a juicio de la Comisión sea conveniente para la economía del país" (Artículo 5, párrafo tercero), y siempre que no existan disposiciones legales o reglamentarias que -

exijan un porcentaje determinado (Artículo 12 párrafo-primero), y para " fijar las condiciones conforme a -- las cuales se recibirá en casos específicos la I.E.D. - (Artículo 5, párrafo tercero y 12 fracción I in fine).

H) Para dictar resoluciones respecto a permisos que otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores "pa_ ra la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades" (Ar_ tículo 17 in fine).

A este respecto quisiera abrir un pequeño parént_ sis para comentar algo que es digno de que sea analiza_ do y ahora que se acaba de redactar lo relativo a la - Secretaría de Relaciones Exteriores, parece ser el mo_ mento para hacerlo: Las autorizaciones que otorga - dicha Secretaría, tienen su origen en el multitudado De_ creto de Emergencia del Presidente Manuel Avila Cama_ cho, mismo que al llegar a su fin, dejó esas atribucio_ nes a la S.R.E., por no haber en ese momento un ór_ gano específico que regulara la Inversión Extranjera. Sin embargo, hoy en día que como se ha visto, se cuen_ ta con la infraestructura necesaria para regular dicha inver_ sión, sigue estando dentro de las atribuciones de la -- S.R.E. las autorizaciones en cita, no obstante que tan_

to la materia, como la intención de ellas, sea innegablemente incumbencia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

1) Para fijar los criterios y procedimientos conforme a los cuales resuelva dicha Secretaría solicitudes de constitución de fideicomisos, "cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la L.I.E." (Art. 19 in fine y 23 fracción III).

El artículo 13 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es para nuestro juicio el más importante, pues es el que establece los parámetros dentro de los cuales será aceptada la Inversión Extranjera Directa, aunque es lógico, no sobra mencionar que de los diecisiete criterios que contiene, no es necesario que una resolución los contemple todos, inclusive en muchos casos ni siquiera a la mitad, pero ello se debe a que toda resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se hace no sólo dentro de estos criterios, sino también tomando en cuenta la situación económico-político-social por la que atraviesa el país.

A continuación se analizarán las fracciones del -

artículo 13 de una manera superficial, ya que en cada punto nos podríamos extender y la intención es sólo - comprender lo que rodea a cada fracción:

Al mencionar que la Inversión Extranjera deberá ser complementaria de la nacional (fracción I), nos podemos percatar de que se trató evitar que la inversión nacional y la foránea participen en la misma rama de actividad, y cuando ésto llegue a ocurrir, sea debido a que la inversión nacional no cubre las necesidades - del mercado, ya sea en cantidad como en calidad. Este rubro se relaciona íntimamente con la fracción - II del mismo artículo, que dice que debe no desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoria- mente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos - por ellas; y si tratamos de diferenciar los dos concep- tos, el aspecto de complementaridad encierra un tras- fondo político que fue y ha sido base del manejo de la Inversión Extranjera en nuestro país, ya que no debe - tenérsele como la solución a nuestros problemas econó- micos, sino como un factor de apoyo, como una contri- bución al esfuerzo de la planta productiva nacional. *48

Definitivamente la fracción III que se refiere a

los efectos positivos que la Inversión Extranjera debe tener sobre la balanza de pagos, es de los criterios que actualmente son de importancia primordial para el análisis de la conveniencia de aceptar una solicitud. Como sabemos, y como fue mencionado en la exposición de motivos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, los países en vías de desarrollo como el nuestro, están necesitados de captar las divisas que exige su crecimiento, y en nuestro país actualmente se encamina de manera primordial este ingreso de divisas por la vía de la exportación. En estos momentos es más crítica la situación para nuestro país, ya que al ser el petróleo nuestro principalísimo producto de exportación e instrumento número uno de captación de divisas, y el precio de éste, haber descendido en más de un 60% respecto al precio que alcanzó en 1981, nos encontramos que toma una trascendencia mucho mayor el hecho de que la Inversión Extranjera en nuestro país compense de alguna manera nuestra balanza de pagos.

Para este logro de efectos positivos en balanza de pagos, existen varios aspectos que hay que tomar en cuenta actualmente, ya que como veremos, han ido

cambiando según el momento histórico del país, estos aspectos son los siguientes:

- Procurar que las empresas garanticen exportaciones, sustitución de importaciones y eficiencia tecnológica y administrativa.
- Buscar mayor eficiencia en la planta productiva para así lograr productos competitivos a nivel internacional.
- Obtener de las empresas extranjeras beneficios a través del uso de sus canales de comercialización - establecidos en otras partes del mundo.
- Garantizar que el costo de todo proyecto sea financiado con recursos propios, provenientes del exterior.
- Tratar que los capitales correspondientes a pagos de regalías, intereses, importaciones, dividendos, etc. sean reducidos al mínimo (en el caso de regalías, importaciones e intereses por préstamos concertados con su casa matriz o alguna empresa del mismo grupo de interés), o bien, tratar que sean reinvertidos en el caso de los dividendos.
- Orientar el ingreso de la inversión hacia cambios prioritarios para la economía nacional, que impli

quen en estos años una afluencia constante de capital y tecnología.

También, nos encontramos con un círculo vicioso, ya que al buscar exportaciones, las empresas requieren de insumos y materias primas que no se encuentran en el país, o bien, que su costo y/o características impedirán que los productos se acomoden en el mercado internacional, por lo cual proceden a importarlos, dificultando la balanza favorable de pagos. Aquí es donde la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras hace un esfuerzo, para dentro de lo posible evaluar y orientar cada proyecto.

La fracción IV señala que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá tomar en cuenta los efectos del proyecto sobre el empleo "atendiendo al nivel de ocupación de la mano de obra". A este respecto, compartimos la opinión del licenciado Fernando Heftye Etienne *49, en el sentido de que, en términos generales no deberá considerarse éste, como un factor determinante, ya que en su inmensa mayoría los proyectos traen aparejada creación de empleos, pero cuando éstos son en un número considerable, cambia el punto -

de vista y se podría afirmar que llegará a ser punto importante en la evaluación.

Respecto a la remuneración, es de todos sabido que en las empresas trasnacionales son mayores los sueldos y los estímulos y prestaciones, con respecto a las demás empresas.

La fracción V establece que se atenderá la ocupación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana, y en este sentido, nuevamente compartimos la opinión de licenciado Heftye que menciona que lo anterior lo ofrecen gustosamente y cumplen las empresas con Inversión Extranjera Directa, ya que les conviene estimular el desarrollo gerencial de los nacionales del país receptor porque se considera que no es una carga onerosa para el inversionista. Además cabría mencionar que, de hecho, el funcionamiento de las empresas trasnacionales es con nacionales del país receptor y con resultados buenos, ya que para tener trabajando en nuestro país a mucho personal extranjero, en primer lugar hay que ofrecerle un nivel de vida por lo menos equivalente al que tienen en su país de origen; hay muchos trámites relativos a migra

ción, existen impedimentos en la legislación nacional en cuanto a la preferencia que tienen los mexicanos - frente a aquellos para ocupar determinados puestos, - etc.

Por lo que se refiere a la incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de los productos (fracción VI), se puede acotar lo siguiente:

Es indudablemente un criterio de gran trascendencia para el análisis de una solicitud, pero se enfrenta el problema de elevación del costo del producto en muchos casos, por lo que actualmente se tratan de establecer grados de integración nacional más realistas, - que permitan abaratar o igualar el costo, sustituir insumos foráneos por nacionales, así como los componentes, aprovechando para de esta manera, crear fuentes de trabajo indirecto, o lograr subcontratación.

Se puede afirmar que debido a la actual intención de contar con una planta industrial exportadora, exigir un grado de integración nacional elevado, nos llevaría a perder competitividad en el mercado internacional, además de encarecer más de lo debido el producto para

el mercado interno, motivo por el cual en la actual política en materia de Inversión Extranjera Directa, - está perdiendo importancia, sin que ello implique que se haya abandonado, lo que en la práctica ha pasado, - es que no se ponen ambas condiciones (exportar y tener un grado de integración nacional elevado).

Otro criterio consignado por el artículo 13, es el que se refiere a la medida en que financien sus operaciones con recursos provenientes del exterior (fracción VII).

La justificación de la fracción anterior es la de captar divisas, atrayendo nueva inversión al país con capital "fresco", que permitirá por una parte, echar a andar el proyecto, y por la otra, beneficiará al país - porque es dinero nuevo que circulará y formará parte del sistema bancario nacional, es decir, no será parte del financiamiento externo que se busca evitar en la actualidad, porque ese dinero se trata que sea de la empresa interesada, o sea que serán recursos propios de la transnacional y no créditos bancarios los que ingresen al país. En otras palabras, se trata de cuidar los recursos crediticios nacionales, los cuales deberán

destinarse a ser aprovechados por mexicanos, de lo contrario se estaría financiando la operación y expansión de las trasnacionales, lo cual traería grandes problemas político-económicos, pues entre otros podemos citar que faltaría circulante por los montos de los empréstitos que requerirán; se podría dar el caso de que las empresas extranjeras tuvieran mayores créditos que las nacionales, por las garantías que ofreceran, y esto, o incita a grupos empresariales mexicanos a protestar, o puede obligar al Banco de México a imprimir más papel moneda, medida que todos sabemos es sumamente inflacionaria.

La otra opción, relativa a este punto, es la de exigir la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que el proyecto sea llevado a cabo vía reinversión de utilidades, opción menos benéfica que la del financiamiento con recursos propios provenientes del exterior, además que tarde que temprano llegan a ser factor multiplicador de ganancias para la trasnacional, ya que seguramente el nuevo proyecto está suficientemente estudiado para ser exitoso. Sin embargo, es preferible que al quedarse traiga beneficios como pueden ser: creación de empleos, capacitación, desarrollo de centros de

población, etc.

La fracción VIII del precepto en cuestión, establece que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras considerará " la diversificación de las fuentes de inversión". Es de todo sabido que los Estados Unidos de Norteamérica es la principal fuente de inversión de nuestro país (para 1984 fue el 66% de toda la inversión - Extranjera Directa acumulada en México). *50

La razón de pretender dicha diversificación, es muy lógica, ya que de ese país tenemos una dependencia financiera, comercial, tecnológica y se considera que se debe agregar política y social.

Otra intención de la diversificación, es poder seleccionar tecnología y canales de comercialización, con cambio en las condiciones, ya que es más difícil negociar con un país del que se depende tanto.

En la práctica, no resulta de relevancia el origen de la inversión, y si la tuviera, basta tomar en cuenta que las grandes transnacionales pueden variar el país de origen de su inversión, por la cantidad de subsidiarias

que tienen en el mundo.

Con relación a la segunda parte de esta fracción, relativa a la "necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana", cabría comentar que debido a la situación o circunstancias económicas actuales, los países latinoamericanos han dejado a un lado la búsqueda de soluciones conjuntas, para negociar de una manera individual. Lo anterior da pie para considerar que dicha segunda parte de la fracción VIII, resulta obsoleta, y que debería suprimirse, pues si fue incluida, se debe indiscutiblemente al contexto histórico-político en que se dio la Ley de Inversiones Extranjeras. No obstante lo anterior, la situación actual de Latinoamérica, y sobre todo ciertas tendencias políticas que se han dejado ver ultimamente, hace posible que en un futuro no muy lejano se vuelva a esa "integración regional y subregional en el área latinoamericana", ya que se está pensando nuevamente en negociaciones de "frente común" para diversos puntos, como se podría citar los precios del petróleo, la deuda externa e inclusive la paz en Centroamérica. Lo anterior no desecha nuestra consideración de suprimir dicha fracción VIII del artículo 13,

pues en caso de darse las situaciones planteadas, no se requiere que esté plasmado en la Ley, un criterio que es eminentemente político.

Por lo que toca a la fracción IX, la cual menciona que se debe contemplar la contribución del proyecto "al desenvolvimiento de la zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo", es indudable que en la práctica, un factor sumamente influyente para el análisis de los nuevos proyectos de inversión.

En la situación actual, es pilar fundamental para la promoción, consolidación y aseguramiento del desarrollo integral del país, la desconcentración de la actividad industrial. Actualmente se pretende orientar el establecimiento de las empresas" en un número limitado de polos industriales, para aprovechar las economías de aglomeración y optimizar la aplicación de los recursos disponibles". *51

La fracción X indica que es necesario considerar que el proyecto no tienda a dar a la empresa una posición monopolística en el mercado nacional. Aquí cabe mencionar que nuestra Carta Magna al consignar-

en su artículo 28, que en nuestro país no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, no distingue entre mexicanos y extranjeros, por lo cual se debe considerar la intención de la fracción en estudio de la siguiente manera: Las empresas trasnacionales debido a su capital, tecnología, mercado, filiales, marcas, etc., en un momento determinado puede llegar a ejercer el control absoluto en el mercado de un producto específico (como se da el caso de laboratorios químicos que son los únicos en producir un tipo determinado de medicamento, plaguicidas, fungicidas, etc.), que les permite determinar precios, calidad, flujo de asistencia en el mercado, etc.

En atención a lo anterior, La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras debe considerar si el ingreso de una empresa a una determinada línea de productos, o bien a una nueva actividad económica, y en caso afirmativo, se le condicionará su admisión o aprobación, de manera estricta en el sentido de precios, calidad y distribución suficiente, y requerirá de una vigilancia constante.

Guardando una relación muy estrecha con la frac-

ción XI, que señala que en la evaluación debe considerarse "la estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate".

Se refiere lo anterior a analizar la C.N.I.E., la concurrencia que existe en el mercado en el que quiera participar el nuevo proyecto de inversión, pues se pretende evitar proyectos que conlleven la no rentabilidad de varias de las empresas (mexicanas) en la rama específica, ahora bien, si implica mayor competencia de las empresas en la rama, seguramente será atractivo el proyecto por los beneficios que esto traería al consumidor.

Por lo que a la fracción XII se refiere, "el aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país", se puede considerar de gran trascendencia para la evaluación del proyecto, pues si en nuestro país no se adimila y desarrolla la tecnología que se contrata, seguiremos en desventaja con respecto a los demás países del orbe, además de que podría traer aportación de capital, y posibilidad de mejorar esas tecnologías en México. Se ha demostrado que los empresarios nacionales son los que ma

nos invierten en investigación y desarrollo tecnológico, por lo cual, hay que encausar esa necesidad de captación tecnológica que tiene el país, vía las empresas - trasnacionales.

La fracción XIII toca lo relativo al "nivel de precios y la calidad de la producción". Como ya se ha mencionado en el presente trabajo, la lucha por un saldo positivo en balanza de pagos, el deseo de hacer en México una planta industrial exportadora y como -- consecuencia, procurar mejorar la calidad y precio de los productos, a efecto de que éstos sean competitivos en el mercado internacional, la Comisión ha fijado como condición a ciertos proyectos, que la empresa se comprometa a que los precios de sus productos destinados a exportación sean, al menos, iguales a los destinados al mercado nacional, buscando con esto evitar que sea el consumidor local el que subsidie de manera indirecta las exportaciones y tener disponibles en el mercado nacional productos a precios internacionales. También se dan casos en que se fija la exigencia de que los productos en el mercado interno, tengan los mismos precios que en los países de origen de la tecnología usada para producirlos.

Todos estos requisitos tienden a evitar que el mercado nacional se vea invadido por productos cuyos precios sean muy encima del mercado internacional, que se puede considerar un precio relativamente justo, por la competencia que se genera al concurrir diversas tecnologías y empresas en el mercado de determinados productos.

Respecto a la calidad, como ya se ha dicho, responde a la necesidad de modernizar y eficientar el aparato productivo nacional, así como de poder explotar en igualdad de condiciones cualitativas.

Encontramos en la fracción XIV, que se cuidará que el proyecto "preserva los valores sociales y culturales del país".

En este sentido hay que comentar, que los detractores del sistema, han usado como arma el hecho de que la empresa extranjera que se establece en México, lleva a cabo una penetración cultural y una deformación de los patrones tradicionales de conducta de la población de los países en vías de desarrollo.

Cabe mencionar, que es sumamente difícil determinar-

en la mayoría de los casos, hasta que grado o en que forma podría darse lo anterior. En una opinión particular, se considera que si bien es cierto que los patrones de conducta se ven influenciados por el exterior, no son las transnacionales los que primordialmente lo ocasionan, basta ver la televisión (ya sea un programa cualquiera, o un noticiero o cortes comerciales), o ir al cine o simplemente darse cuenta de la moda en el vestir, para deducir en primer lugar, que en muchos casos somos los mismos mexicanos los que ocasionamos el cambio, y en segundo lugar, que es producto de un fenómeno económico (comercial) a nivel mundial, pues sólo basta observar las marcas de los productos, aunque éstas sean nacionales, para constatarlo.

Se puede afirmar que el pasado criterio no se catalogaría como trascendental en la evaluación del proyecto, y que sólo tratándose de un caso en que fuera evidente el deterioro de los valores sociales y culturales del país (tal vez convendría citar el caso de los restaurantes Mac Donald's en que se pudo esgrimir lo anterior).

La fracción XV expresa un criterio sumamente --

subjetivo, que es "la importancia de la actividad de - que se trate, dentro de la economía nacional".

No obstante la dificultad de precisar el parámetro anterior, se puede afirmar que se refiere al grado en que los proyectos participan en sectores prioritarios de la economía, los cuales están determinados - en documentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, y en diversos planes sectoriales * 52, y añadiendo para nuestro interés, los "Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción", publicados en la prensa nacional el 17 de febrero de - 1984.

La fracción en cuestión pretende llevar a cabo la función orientadora de la Inversión Extranjera Directa, hacia los sectores en que conviene a la vida nacional, participe de manera primordial.

Es necesario mencionar que este listado de criterios, es enunciativo y no limitativo, además, que no porque un proyecto esté dentro de estos criterios, forzadamente deba ser aceptado, pues como ya se ha di-

cho, confluyen muchas circunstancias en cada caso particular, que pueden ser factor determinante para la aprobación o negativa de los proyectos.

La fracción XVI hace referencia a la "identificación del inversionista extranjero con los intereses de su país y su vinculación con los centros de decisión económica del exterior".

Aquí habría que resaltar que es casi imposible determinar, y que tal vez se debería referir a la dependencia del inversionista con los diversos centros de decisión económica del exterior, y aún así, es difícil comprobar dicha dependencia. Al respecto, lo único que hace la Dirección General de Inversiones Extranjeras, exigir al inversionista foráneo su declaración bajo protesta de decir verdad, que no existe la citada vinculación.

La fracción XVII de artículo en cuestión, únicamente menciona que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tomará en cuenta "en general, la manera en que coadyuve (el proyecto) al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacio-

nal". Esta fracción se refiere a los programas y planes del gobierno que de alguna manera sean aplicables a Inversiones Extranjeras. Podría considerarse que es una "extensión" de los criterios que en un momento determinado se pueden tomar en cuenta para la evaluación de algún proyecto, y que subrayaría la discrecionalidad de las facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Como podemos apreciar, y como ya lo citamos - del Lic. Samuel I. Del Villar, es sumamente difícil - que la Comisión no pueda justificar cualquier decisión que tome, contando con criterios tan amplios y en muchos casos subjetivos, además de ilimitados.

V R E S O L U C I O N E S G E N E R A L E S D E L A C O M I S I O N N A C I O N A L D E I N V E R S I O N E S E X T R A N J E R A S

Son los criterios legales establecidos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de manera general, con objeto de que su aplicación sea un soporte al Marco Jurídico de la materia y agilice los trámites y resoluciones por parte del Gobierno Federal.

Son un instrumento que permite a la Comisión, - cumplir su tarea permanente de valoración y orienta-- ción de los flujos de capital, pues sienta bases y cri terios generales en función de las necesidades del país en un momento determinado, dando con esto flexibilidad a la Ley por una parte y, por otra, haciendo generales los beneficios que éstas otorguen.

Son normas generales, abstractas e impersonales, materialmente legislativas y formalmente administrati- vas, aquí habrá que detenerse un poco para analizar es te concepto:

Formalmente administrativas, porque el criterio - subjetivo, orgánico o formal, atiende al órgano que rea liza el acto, es decir, prescinde de la naturaleza in - trínseca de la actividad. Así, al ser las Resolucio nes Generales emanadas del poder Ejecutivo, son for - malmente administrativas.

Materialmente legislativas, porque partiendo de - un criterio objetivo o material, es decir atendiendo a - la naturaleza intrínseca de la función realizada, las - Resoluciones Generales al crear normas de conducta - de observancia obligatoria; de carácter general; perma

entes; que crean, modifican o extinguen obligaciones o derechos, son eminentemente legislativas.

A diferencia de las Resoluciones Específicas, podemos decir que éstas son formal y materialmente administrativas, pues tanto de la Autoridad de la que emanan (Poder Ejecutivo), como por la función que realizan (aplicación de la Ley) lo son. Otra diferencia consiste o radica en la publicidad de ambas, en efecto, las Resoluciones Generales tienen que ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, mientras que las Resoluciones Específicas no, sólo tienen que ser inscritas en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (artículo 23, fracción V de la L.I.E. y artículos 3, 51, 52 y 53 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras). La otra diferencia obvia, consiste en que las Resoluciones Específicas atienden a casos concretos.

A continuación analizaremos someramente el contenido de las Resoluciones Generales vigentes; que como sabemos están fundamentadas en la fracción VI del artículo 12 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es decir, -

donde se consigna que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras está facultada para establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre Inversión Extranjera Directa.

RESOLUCION GENERAL No. 1

Es relativamente de nueva creación (1 de septiembre de 1984) y establece los criterios para resolver — las solicitudes dirigidas a la Comisión y a su Secretario Ejecutivo, cubriendo aspectos procedimentales, a efecto de agilizar los trámites y favorecer la respuesta pronta a las peticiones hechas por particulares:

- Todas las solicitudes serán tramitadas a través del Secretario Ejecutivo, quien tiene la obligación de someterlas a la consideración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dentro de los 30 días hábiles siguiendo a la fecha en que se integre el expediente (entendiéndose por ésto, la acumulación de toda la información que aportan las solicitudes, las respuestas de las autoridades y entidades consultadas y la formulación del estudio o evaluación sobre el proyecto).

- Otorga al Secretario Ejecutivo la facultad de elevar a la consideración de la Comisión, cualquier caso que considere que lo amerite.

- Señala que el Secretario Ejecutivo está facultado para condicionar las autorizaciones basadas en los criterios consignados en el artículo 13 de la L.I.E., ya citados en el presente capítulo.

RESOLUCION GENERAL No. 2

Pretende facilitar los trámites, atendiendo a lo que establece el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de agosto de 1983).

- No es necesario recabar la autorización para realizar la transmisión de activos fijos entre extranjeros, ni para la relocalización de sus establecimientos;

- No es necesario que sea autorizada la adquisición por parte de inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales de mexicanos, siempre que ten -

ga (previamente) al menos el 75% de Inversión Extranjera Directa.

- Las empresas que se acogen al régimen de maquiladoras, pueden operar con el 100% de capital foráneo, sin autorización de la Comisión, excepto las que se establezcan en el sector textil y que afecten las cuotas de exportación (éstas tendrán que solicitar dicha autorización).

RESOLUCION GENERAL No. 3

Se refiere a la participación extranjera en la administración de las empresas, reagrupa las anteriores Resoluciones Generales 4, 5 y 7, para evitar confusiones y posibles contradicciones.

- No se requerirá de autorización por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para substituir miembros extranjeros en los consejos de administración de las empresas, siempre que se mantenga la proporción entre la participación de la Inversión Extranjera en los órganos de administración de la empresa y su participación en el capital de la misma.

- La intervención en la administración o manejo de empresas mexicanas por extranjeros que posean la calidad de inmigrados, no requerirá de la multicitada autorización de la C.N.I.E..

RESOLUCION GENERAL No. 4

Es el criterio que norma la aplicación del artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, referente a la adquisición por parte de extranjeros de más del 25% del capital de una empresa ya establecida.

- Requerirá de la resolución y autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la adquisición referida, así como los actos mediante los cuales la administración de una empresa establecida, recaiga en inversionistas extranjeros, o por los que la Inversión Extranjera tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa.

RESOLUCION GENERAL No.5

Es de importancia relevante para efectos del con_

trol de la Inversión Extranjera Directa, ya que se refiere al papel que juega en el capital de las empresas.

- Todo aumento en el capital social de las empresas que mantenga la proporción guardada antes de acordarse, entre el capital nacional y el extranjero, no requerirá de autorización por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

- Tampoco requerirá de autorización, la adquisición de acciones o partes sociales por parte de extranjeros, siempre y cuando, por lo menos el 51% sea de extranjeros y se haga mediante la aportación de recursos propios del inversionista.

- Se podrán transmitir las acciones o partes sociales entre extranjeros sin autorización previa de la C.N.I.E., siempre y cuando el adquirente convenga -- ante el Secretario Ejecutivo de la misma, en cumplir todas las obligaciones que el transmisor tuviere con el Gobierno Federal, Estatal y Municipios.

RESOLUCION GENERAL No. 6

Se refiere en general, a la autorización de fideicomisos por parte de la C.N.I.E.

- Requieren de autorización de la Comisión y solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, los fideicomisos por los cuales, la Inversión Extranjera Directa: adquiere derechos pecuniarios por acciones o partes sociales de sociedades mexicanas; pueda disponer o decidir de más del 49% de los activos fijos de una empresa; pueda explotar directamente o por su fiduciaria, una empresa o sus activos esenciales.

- Las resoluciones que dicte la Comisión en este rubro, serán turnadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que si a su parecer proceden, las autorice.

- Las investigaciones que fuera necesario realizar a este respecto, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

RESOLUCION GENERAL No. 7

Regula las acciones al portador que se encuentran en la bolsa de valores.

- Podrán adquirir los extranjeros en bolsa de valores, acciones hasta por el 5% del capital de una empresa, siempre que ello no implique tener más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de ella.

RESOLUCION GENERAL No.8

Relativa a la autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsas de valores mexicanas.

- Toda adquisición debe ser inscrita en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, para lo cual, los agentes y casas de bolsa, estarán autorizados para hacerlo.

- Las adquisiciones que no se encuadren en lo previsto por la Resolución General anterior, deberán someterse a autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

- Las instituciones materia de la presente Reso-

lución, deberán presentar solicitudes e informes globales trimestrales, acerca de las acciones que tengan en custodia o administración por cuenta de clientes extranjeros.

- Mientras los adquirentes extranjeros de estas acciones no soliciten y obtengan individualmente su constancia de inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no podrán concurrir a las asambleas de accionistas de esas sociedades.

- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá recomendar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros la imposición de sanciones y medidas que correspondan según su legislación, y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras podrá, conforme a la L.I.E. y el Reglamento de la materia, imponer las sanciones que el caso amerite.

RESOLUCIÓN GENERAL No. 9

Referente a la ampliación de la Inversión Extranjera en nuevos establecimientos.

- Define como "nuevo establecimiento" a toda unidad técnica o todo local físicamente independiente, distinto o diferente a los ya existentes, ya sea propiedad del inversionista extranjero, arrendado por él, o bien que por cualquier manera tenga el uso del inmueble.

- La apertura de oficinas administrativas; establecimientos para la capacitación de personal; oficinas de promoción; bodegas de productos terminados, semiterminados y de materias primas; salas de exhibición y publicidad, no necesitarán de autorización de la C.N.I.E.

- La apertura de establecimientos diferentes a los citados, requerirán de la autorización de la C.N.I.E., salvo que a juicio del Secretario Ejecutivo, realice exportaciones significativas, en este caso, él lo podrá autorizar.

- Aclara que la relocalización implica el cierre total del establecimiento anterior, para la apertura del nuevo.

- Las relocalizaciones que no necesitarán autorización para ser llevadas a cabo, son las siguientes.

a) de establecimientos industriales que impliquen una ampliación de hasta el 100%, de la superficie física, activos fijos y personal, siempre que sean hacia zonas de menor desarrollo económico relativo, según el acuerdo del 22 de enero de 1986, ya citado en el presente trabajo.

b) de establecimientos administrativos, comerciales o de prestación de servicios que impliquen una ampliación de hasta el 20% de la superficie física, activos fijos y personal, cuando se haga hacia zonas de igual o menor desarrollo.

- En todos los casos tendrá que darse aviso al Secretario Ejecutivo dentro de los 30 días de llevarse a cabo la relocalización, y la resolución será emitida por el Secretario Ejecutivo de C.N.I.E., en caso de que se haga sin la resolución de referencia, serán aplicables las sanciones previstas por la L.I.E.

RESOLUCION GENERAL No. 10

- Establece que toda autorización o licencia expedida por cualquier autoridad, para la apertura de un

nuevo establecimiento, que no cuente con la autorización o resolución a que hace referencia la Resolución General anterior (misma que se basa en los artículos 12, fracción III y 15 de la L.I.E.), deberá ser dejada sin efectos por la misma autoridad, y ésta, deberá -- conminar al cierre, cuando ello no se dé, deberá clausurar.

- Cuando no haya intervenido autoridad alguna, la conminación y clausura en su caso, los hará la Dirección General de Inversiones Extranjeras, independientemente de las sanciones que procedan, por parte de las autoridades diferentes a la Dirección General citada, o por parte de ella.

RESOLUCION GENERAL No. 11

Regula las transmisiones de acciones o de activos fijos entre inversionistas extranjeros de un mismo grupo de interés.

- Un grupo de interés es el que existe en una empresa determinada y sus filiales, o en las segundas entre sí o en los funcionarios de una empresa y ella, o

sus filiales, y el parentesco por consanguinidad indefinido y colateral hasta el cuarto grado en inversionistas extranjeros.

- El Secretario Ejecutivo tiene la facultad para resolver las solicitudes de autorización para las transmisiones de acciones o de activos fijos entre inversionistas de un mismo grupo de interés.

RESOLUCION GENERAL No. 12

Regula las ventas de bienes raíces en el extranjero, y establece que toda persona jurídica extranjera o mexicana que realice alguna venta de bienes raíces, - tiempos compartidos o membresías de clubes, ubicados en el extranjero, y para ello utilicen los medios de difusión mexicanos o establecimientos en el país, o simplemente realicen el acto en territorio nacional, deberán recabar la previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y el Secretario Ejecutivo lo hará saber a las demás autoridades competentes. En caso de que no se cumpla esta formalidad, serán aplicables las sanciones que prevé la L.I.E. en sus artículos 28 y 31.

RESOLUCION GENERAL No. 13

Relativa a los nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.

- Define como "Nuevo Campo de Actividades Económicas" a aquella actividad diferente que una empresa o unidad económica haya realmente realizado en forma - continua, a escala comercial y contando con los permisos y autorizaciones gubernamentales necesarios, que implique entrar a una clase distinta, de acuerdo con el catálogo de campos de actividad económica (que viene anexo a las publicaciones de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera); o bien, que sin entrar a otra clase, venga a satisfacer necesidades de un mercado o de un sector consumidor distinto; o por último, que no se encuentre en el catálogo, que la empresa no lo haya comercializado o fabricado con anterioridad y que la C.N.I.E. determine que es un nuevo campo de actividad.

- Define como nueva línea de productos, a aquellos diferentes a los que una empresa económica haya elaborado efectivamente, desde que adquiere el carác-

ter de inversionista extranjero, y en los términos del párrafo anterior, cambiando únicamente el catálogo (de líneas de productos, que también tienen como anexo las publicaciones de la L.I.E.).

- Las actividades económicas o las líneas de productos que puedan ser sujetas de regulación específica, requerirán que la C.N.I.E. lo confirme.

- La entrada a una nueva actividad o a una nueva línea de productos sin la resolución previa por parte de la Comisión, se sancionará según lo previsto en los artículos 28, 29, 30, y 31 de la L.I.E..

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

PRIMERA.- La Inversión Extranjera Directa ha sido factor determinante para el desarrollo económico, político y social del país, pues el primer impulso industrial y la tecnología avanzada y su desarrollo, se han traducido en indiscutibles progresos para el México de hoy.

SEGUNDA.- La Inversión Extranjera es para México una necesidad económica, ya que, al igual que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, es una de las principales formas de captar recursos económicos, aumentar el crédito interno, lograr una industrialización y desarrollo relativamente acelerados, apoyar directa o indirectamente áreas tanto elementales como prioritarias de la economía nacional, etc.

TERCERA.- No obstante la necesidad que existe de Inversión Extranjera en nuestro país, se pretende que ésta sea sólo un complemento

a los esfuerzos nacionales, obteniendo de ella las innegables ventajas que acarrea, como pueden ser las siguientes: creación de empleos, flujo de divisas, transferencia y desarrollo de tecnologías, desarrollo de centros de población, proporciona contacto con sus mercados en el extranjero para productos nacionales, capacita a los mexicanos que emplea, etcétera.

CUARTA.- El gobierno mexicano está consciente de que una empresa extranjera gana más mientras menos dá, por lo que ha tenido que crear una infraestructura que le permita canalizar a la Inversión Extranjera por los cauces que benefician al país, dicha infraestructura la componen la Ley, su reglamento, las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y las políticas, planes y proyectos del Gobierno Federal.

Cumpliendo con la intención de crear un órgano intersecretarial que fuera quien evaluara la conveniencia de la I.E.D. y quien fija

ra las condiciones en que ésta debiera ser aceptada, se creó la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

QUINTA.- La discrecionalidad de las facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se justifica desde el momento en que las políticas a aplicar tienen que concordar perfectamente con los intereses de la Nación en un momento histórico determinado. Las facultades de la C.N.I.E. permitirán evaluar los factores específicos que hacen de cada caso independiente motivo de una evaluación especial. Tales facultades permiten que la Comisión cuente con las herramientas necesarias para aplicar los criterios que en ese momento más benefician al país.

SEXTA.- Hay gran desproporción en los montos que como sanciones contempla la Ley, pues ha quedado anacrónico el valor monetario de la suma de cien mil pesos como sanción, pues en 1973 esa cantidad era aproximadamen

te 3125 veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal. En nuestra opinión, se debe retomar la intención del legislador de aquel entonces con respecto a la cuantía de las sanciones, y entender que una empresa extranjera que viene a establecerse debe sujetarse y cumplir con "las reglas del juego".

SEPTIMA

La actual política de apertura a la Inversión Extranjera Directa responde a las necesidades actuales del país, tanto económicas como políticas en el plano internacional, y seguramente seguirá siendo implementada. Sin embargo, la Comisión deberá ser cuidadosa al aplicar los criterios que consigna el artículo 13 de la Ley y sobre todo ser rigurosa en casos de incumplimiento, pues la necesidad del país no sólo es de flujos de capital, sino que requiere que estas empresas foráneas cumplan cabalmente con la Ley y con las políticas establecidas para así obtener los beneficios que la I.E.D. trae aparejados.

OCTAVA.- El Estado ha encontrado una solución ágil a la reglamentación, en la expedición de Resoluciones Generales, como criterios de aplicación. Estas Resoluciones Generales son un complemento a la legislación y responden a la política a aplicar en un momento histórico determinado. Si, como se ha planteado, se decidiera aplicar una política más estricta en cuanto a sanciones, probablemente valiera la pena hacerlo vía Resolución General, ya que sería una manera práctica de uniformar los criterios para la aplicación de dichas sanciones, y a la vez sería una buena oportunidad para hacer los montos más realistas.

NOVENA.- No obstante que efectivamente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene facultades discrecionales, éstas están limitadas por: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ordenamientos legales expedidos para las diversas ramas de actividad económica, por los diecisiete criterios relacionados con el im-

pacto económico y con la política nacional, contenidos en el artículo 13 de la L.I.E.. Lo anterior hace que esa discrecionalidad no se convierta en arbitrariedad.

DECIMA.- Los criterios que actualmente tienen - más importancia de los contenidos en el artículo 13 de la L.I.E. son:

- el del efecto positivo del proyecto de Inversión extranjera en la balanza de pagos.
- el de financiamiento del proyecto y sus operaciones con recursos provenientes del exterior(o vía reinversión de utilidades).
- el de descentralización de la industria o de desarrollo de zonas de menor avance económico relativo.
- el de aportación tecnológica.

DECIMAPRIMERA.- Las Resoluciones Generales son el instrumento práctico de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, le otorga la flexibilidad necesaria para estar acorde con las necesidades nacionales. A diferencia de las Resoluciones Específicas, son nor

mas generales, abstractas e impersonales, materialmente legislativas y formalmente ad ministrativas. Son el factor que le dá vigencia a la legislación de la materia en el aspecto que va obligando el momento que se vive.

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

- 1.- Ibarguen Ahrens, Sergio y Antonio Azuela de la Cueva, "Breve análisis sistemático de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera y algunas consideraciones respecto del concepto de empresa", en *Jurídica*, núm. 8 México julio de 1976 pp. 269-310.
- 2.- Ib. Idem.
- 3.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 11.
- 4.- Villar, Samuel I., "El Sistema Mexicano de Relación de la Inversión Extranjera: Elementos y Deficiencias Generales", en *Jurídica*, núm. 3 - México enero-marzo, de 1975
- 5.- Schill, Charles F., "The Mexican and Andean investment codes: An overview and comparison", en *Law and Policy in International Business*, vol. 6, núm 2, Washington, 1974 pp. 437-483.
- 6.- Ib. Idem.
- 7.- Decreto del 29 de junio de 1944, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 1944.
- 8.- Wionczek Miguel S., "Nacionalismo Mexicano", la Inversión Extranjera Privada y el desarrollo Mundial, México 1979, Ed. P. Ady, pp. 193.
- 9.- Carta de Eduardo Suárez a Summer Welles, publicada en *Excelsior* el 13 de enero de 1940.

- 10.- Historia de la Revolución Mexicana, tomo 19 , editada por el Colegio de México, México 1979 p.p. 212.
- 11.- "Los Presidentes de México ante la Nación", vol. IV, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, p.p. 183-185.
- 12.- Villaseñor, Eduardo. "Memorias-Testimonio", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1965 1965.
- 13.- Historia de la Revolución Mexicana, Op. cit., p.p. 216-218.
- 14.- Schill, Charles F., Op. cit., p.p. 444-446
- 15.- Ib. Idem.
- 16.- Sepúlveda, Bernardo y Antonio Chumacero, " La Inversión Extranjera en México ", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973, cuadro 1.
- 17.- Asociación Nacional de Abogados de Empresa, - " Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México", México, Ed. Tecnos, 1973, - p.p. 28-30.
- 18.- Ib. Idem
- 19.- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, - " Inversiones Extranjeras, Marco Jurídico y su Aplicación", México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1984, p.p. 13-15.

- 20.- Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción, publicado en la prensa nacional el 7 de febrero de 1984.
- 21.- Para profundizar más en este tema, consultar " Los Límites de la Política de Mexicanización: El Control Extranjero de las Empresas Mexicanizadas ", Miguel Angel Lucero Montaña, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1985.
- 22.- Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primer párrafo, 67ª edición, Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 20.
- 23.- Ib. Idem. (párrafo segundo)
- 24.- Ib. Idem. (párrafo tercero)
- 25.- Ib. Idem. (párrafo sexto)
- 26.- Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracciones X y XXX.
- 27.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 34, decimatercera edición, Ed. Porrúa, México, 1984, p.p. 29-35.
- 28.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1985.
- 29.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de abril de 1984.
- 30.- Nos encontramos con que las sanciones son impuestas por los Directores Generales, Directores de Area y Subdirectores, además de que se facultó a los Delegados y Subdelegados Federales para

imponerlas, con arreglo a la Ley y con previa coordinación con las Direcciones Generales de cada área, cuando la ocasión lo amerite.

- 31.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 1973.
- 32.- Provee de seguridad al inversionista nacional, ya que este ordenamiento sienta las bases generales sobre las cuales debe darse la inversión foránea en nuestro país, pero como todos sabemos, en la materia que no ocupa rige una política de aplicación, que no obstante que ha ido cambiando según su momento histórico, ha establecido en su oportunidad, un control sobre la I.E.D. (si se desea profundizar en el presente tema, consultar la tesis profesional del Lic. Lucero Montaña, Op. Cit)
- 33.- Vachino, Juan Mario y César E. Pérez Pesado, "Reflexiones sobre Derecho Económico y Dependencia tecnológica en América Latina" en el libro "Antología de estudios", Buenos Aires, Argentina, Ed. Sagitario, 1973, p.p. 143-154.
- 34.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, artículo 2, 1ª edición Ed. Porrúa, México, 1986.
- 35.- Ib. Idem. artículo 5.
- 36.- Ib. Idem. artículo 12.
- 37.- Ib. Idem. artículo 23.
- 38.- Ib. Idem. artículo 8.
- 39.- Resolución General No. 13, relativa a Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de

Productos, publicada junto con otras doce Resoluciones Generales, en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1984.

- 40.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, artículo 4.
- 41.- Ib. Idem.
- 42.- Ib. Idem. artículo 5.
- 43.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1984.
- 44.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, artículo 27.
- 45.- Ib. Idem. artículo 28.
- 46.- Dato proporcionado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, - el aumento era bianual, así que el 1° de enero de 1972 al 16 de septiembre de 1973, fue de 38 pesos diarios, de septiembre de 1973 a octubre de 1974, fue de 44.85 pesos - diarios el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.
- 47.- Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, séptima edición, México, Ed. Porrúa, 1986, p.p. 688-698.
- 48.- Hefty Etienne, "Los criterios para la selección de la Inversión Extranjera en México", trabajo inédito.
- 49.- Ib. Idem.

- 50.- Dato proporcionado por el Departamento de Estadística de la Dirección General de Inversiones Extranjeras .
- 51.- Decreto de Zonas de Desarrollo Económico Relativo, publicado el 22 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.
- 52.- Heftye Etienne, Op. Cit.