300609
72
29

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U. N. A. M.

LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA DOLORES VALERIANO COLIN

MEXICO, D. F., FEBRERO 13 DE 1989

FALLA DE ORIGEN

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION IX PAG.

CAPITULO I ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

1. ACUERDO DEL 29 DE MARZO DE 1947, POR EL CUAL - SE CREA LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL. 1

1.1. ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO. 4

1.2. LA OBLIGACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL DE COMUNICAR LAS NORMAS GENERALES QUE SE HABRÍAN DE SEGUIR EN LA APLICACIÓN DE DIVERSAS NORMAS LEGALES. 7

1.3. LAS DOCE NORMAS DE LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL. 19

1.4. ACUERDO DEL 1°. DE DICIEMBRE DE 1949 POR EL QUE SE AMPLÍA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL. 25

2. LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. 26

2.1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. 33

CAPITULO II NATURALEZA JURIDICA, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

1. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. 37

2. FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. 41

2.1. ANALISIS 42

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. 54

4. LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS COMO ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 58

4.1. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como órgano de autoridad y órgano auxiliar. 56

4.2. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, como parte de la Administración Pública Centralizada. 62

5. Atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. 65

5.1. Delegación de Facultades al Secretario Ejecutivo, en virtud de la Sistematización de las Resoluciones Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. 67

6. Criterios que sigue la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para determinar la Conveniencia de la Participación de la Inversión Extranjera en Sociedades Mexicanas. 69

7. Procedimiento para la resolución de sus autorizaciones. 75

CAPITULO III LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

I. Naturaleza Jurídica de los Reglamentos. 79

1.1. Concepto de Reglamento. 82

1.2. La facultad Reglamentaria del Poder Ejetivo. 85

1.3. La Prohibición de delegar la Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo en persona o entidad alguna. 94

2. La Anticonstitucionalidad de la Facultad Reglamentaria de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, establecida en el Artículo 12, Fracción IV de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversion Extranjera. 96

2.1. Características de las Resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. 99

3. Resolución General que Sistematiza y Actuali- 103

ZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

3.1. INVERSIÓN EXTRANJERA EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS. 106

3.2. INVERSIÓN EXTRANJERA EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS. 109

CONCLUSIONES. 112

BIBLIOGRAFIA. 117

INTRODUCCION

LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO HA IDO ADQUIRIENDO -- GRAN IMPORTANCIA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, SIN EMBARGO LA REGULACIÓN JURÍDICA DE QUE ES OBJETO NO ES ACORDE CON LA EVOLUCIÓN QUE HA-TENIDO DICHA INVERSIÓN.

CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN - MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, SE PRETENDIÓ REUNIR EN UN SÓLO CUERPO NORMATIVO, TODAS LAS DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA MATERIA QUE SE ENCONTRABAN DISPERSAS EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS; SIENDO SU OBJETO PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA CON EL FIN DE ESTABLECER ENTRE AM-- BAS UN DESARROLLO JUSTO Y EQUILIBRADO Y CONSOLIDAR LA INDEPEN-- DENCIA ECONÓMICA DE MÉXICO.

EN DICHA LEY SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS QUE ES UN ÓRGANO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, CUYA-CONSTITUCIONALIDAD HA SIDO OBJETO DE DIVERSAS OPINIONES, Y SUS-PRINCIPALES FUNCIONES SON, ENTRE OTRAS, LA DE RESOLVER SOBRE -- LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA --- EFECTUAR EN DIVERSAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y ESTABLECER LOS -- CRITERIOS Y REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES-CONTENIDAS EN LA LEY.

PARA EFECTOS DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN, LLAMA LA ATENCIÓN LA FACULTAD OTORGADA POR LA LEY A LA COMISIÓN Y QUE ES LA-RELATIVA AL ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS Y REQUISITOS NECESA--- RIOS PARA APLICAR LAS DISPOSICIONES LEGALES, YA QUE EN ESTRICTO SENTIDO ESTA ATRIBUCIÓN CONFERIDA A DICHO ÓRGANO CONSTITUYE LA-

LLAMADA "FACULTAD REGLAMENTARIA", CUYO EJERCICIO ES EXCLUSIVO-- DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA, MISMO QUE NO ES POSIBLE DELEGAR EN ENTIDAD O PERSONA ALGUNA.

SIN EMBARGO A PESAR DE LO SEÑALADO ANTERIORMENTE, ESTE ÓRGANO HA EXPEDIDO DESDE SU CREACIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD-INDICADA, DIVERSAS "RESOLUCIONES" QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS Y-REQUISITOS SEGUIDOS POR ÉL PARA FACILITAR LA APLICACIÓN DE LA -- LEY. ESTAS RESOLUCIONES, QUE HAN SIDO CODIFICADAS Y ACTUALIZADAS EN UNA SOLA CON DIVERSAS SECCIONES, SON EN CONSECUENCIA VERDADEROS REGLAMENTOS Y CUYA EXPEDICIÓN NO LE CORRESPONDE A LA COMI--- SIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA-DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; YA QUE COMO SE SEÑALO ANTERIORMENTE ESTA FACULTAD ES EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONFERIDA AL MULTICITADO ÓRGANO, LOS CRITERIOS Y REQUISITOS ESTABLECIDOS POR ÉL SE --- EXCEDEN DE LOS LÍMITES INDICADOS EN LA PROPIA LEY, DE AHÍ QUE -- TAMBIÉN ADOLECEN DEL VICIO DE ANTICONSTITUCIONALIDAD YA QUE LOS-REGLAMENTOS NO PUEDEN SOBREPASAR LAS DISPOSICIONES LEGALES EN -- CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA LEY.

EN EL PRESENTE TRABAJO SE ESTUDIAN LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS QUE DIERON ORIGEN A LA CREACIÓN DE LA LEY PARA PROMOVER-LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, Y EN -- CONSECUENCIA A LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.- ASÍ MISMO, SE ANALIZA LA INTEGRACIÓN, NATURALEZA JURÍDICA, FACULTADES Y RESOLUCIÓN (QUE SISTEMATIZA A LAS ANTERIORES) DEL MULTI-

CITADO ÓRGANO; ASÍ COMO EL ESTUDIO DE LA NATURALEZA JURÍDICA Y-CONCEPTO DE REGLAMENTO Y LAS CARACTÉRISTICAS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA OTORGADA AL PODER EJECUTIVO; ELLO CON EL FIN DE ANALIZAR, FINALMENTE, LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISIÓN Y, EN CONSECUENCIA, LA EXPEDICIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA - COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

1.- ACUERDO DEL 29 DE MARZO DE 1947, POR EL CUAL SE CREA LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL.

SIENDO PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS, MIGUEL ALEMÁN VALDÉS, EXPIDIÓ EL 29 DE MARZO DE 1947 EL "ACUERDO POR EL CUAL SE CREA UNA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL PARA COORDINAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES - APLICABLES A LA INVERSIÓN DE CAPITALES NACIONALES Y EXTRANJE---- ROS", EL CUAL FUÉ PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERA--- CIÓN DEL 23 DE JUNIO DEL MISMO AÑO EN QUE FUÉ EXPEDIDO.

EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE ESTE ACUERDO SE SEÑALABA- QUE DEBIDO AL ENORME AUGE QUE ESTABA ADQUIRIENDO LA INVERSIÓN EX TRANJERA EN NUESTRO PAÍS, Y CON EL EFECTO DE LOGRAR UN CONTROL - SOBRE LOS CAPITALES NACIONALES Y EXTRANJEROS, ERA NECESARIO DESA RROLLAR UNA POLÍTICA COORDINADORA ENTRE LAS DIVERSAS DEPENDEN--- CIAS DEL PODER EJECUTIVO QUE SE BASARA EN UN CRITERIO UNIFORME A TRAVÉS DEL CUAL SE LOGRARA ADEMÁS DEL CONTROL MENCIONADO, UNA AR MONÍA ENTRE AMBAS INVERSIONES.

ESTA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL CONSTITUYE EL ANTE- CEDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, CUYO ESTUDIO SE ENCUENTRA EN EL CAPÍTULO SEGUNDO DE ESTA INVESTIGA--- CIÓN.

TAL Y COMO LO SEÑALA OSCAR RAMOS GARZA, "LA COMISIÓN MIX TA INTERSECRETARIAL TIENE POR OBJETO PRINCIPAL:

A).- COORDINAR, ENTRE LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DEL PO DER EJECUTIVO, LA POLÍTICA A SEGUIR PARA EL DESARROLLO DE LA ECO NOMÍA DEL PAÍS EN RELACIÓN CON LA INVERSIÓN ARMÓNICA DE CAPI----

TALES NACIONALES Y EXTRANJEROS;

B).- LOGRAR QUE EL CONTROL QUE LAS LEYES VIGENTES ATRIBUYEN A DIVERSAS SECRETARÍAS, SE EJERZA DE ACUERDO CON UN CRITERIO UNIFORME, Y

C).- EL ESTUDIO SISTEMÁTICO Y CONSTANTE, Y LA RESOLUCIÓN ADECUADA DE LOS PROBLEMAS QUE A CADA SECRETARÍA DE ESTADO CORRESPONDE DE ACUERDO CON LOS ARTÍCULOS Y LEYES DE LA MATERIA". (1)

A CONTINUACIÓN SE TRANSCRIBE TEXTUALMENTE EL ACUERDO QUE HE MENCIONADO ANTERIORMENTE:

"PRIMERO.- SE CREA UNA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL - DE SEIS MIEMBROS, INTEGRADA POR UN REPRESENTANTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y POR UNO DE CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS DE-GOBERNACIÓN, DE RELACIONES EXTERIORES, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE ECONOMÍA Y DE AGRICULTURA Y GANADERÍA;

SEGUNDO.- EL REPRESENTANTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PRESIDIRÁ LA COMISIÓN;

TERCERO.- LA COMISIÓN DEBERÁ, CADA TRES MESES O ANTES - SI LAS CIRCUNSTANCIAS ASÍ LO AMERITAN, COMUNICAR A LAS SECRETARÍAS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN CUALES SON LAS NORMAS GENERALES - QUE HABRAN DE SEGUIR EN LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES MENCIONADAS EN EL CONSIDERANDO TERCERO QUE A CADA UNA DE -- ELLAS CORRESPONDA, CON RESPECTO A LA INVERSIÓN DE CAPITALES EXTRANJEROS DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL;

---

(1) RAMOS GARZA, OSCAR. MÉXICO ANTE LA INVERSIÓN EXTRANJERA. LA IMPRESORA AZTECA, S. DE R.L. MÉXICO. 1971. PÁGINA 21.

CUARTO.- LA COMISIÓN TENDRÁ AMPLIAS FACULTADES PARA REVISAR, DE ACUERDO CON LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA, LAS NORMAS GENERALES QUE HAYA ESTABLECIDO CON ANTERIORIDAD;

QUINTO.- EN EL DESEMPEÑO DE SUS LABORES, LA COMISIÓN PODRÁ SOLICITAR INFORMES Y DATOS DE TODAS LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, ASÍ COMO CONSULTAR A LAS INSTITUCIONES PRIVADAS QUE JUZGUE CONVENIENTE;

SEXTO.- LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN SE ADOPTARÁN POR UNANIMIDAD. EN CASO DE DIVERGENCIA DE CRITERIO RESOLVERÁ EN DEFINITIVA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

SEPTIMO.- EL PRESENTE ACUERDO ENTRARÁ EN VIGOR EN LA FECHA DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."

AL RESPECTO OSCAR RAMOS GARZA ESTABLECE QUE "LAS SECRETARÍAS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN RECIBEN DE ELLAS LAS NORMAS CONCRETAS QUE HABRÁN DE SEGUIR EN RELACIÓN CON LAS RESOLUCIONES QUE DICTE, Y ASÍ MISMO RECIBEN COPIA DE LAS ACTAS QUE CELEBRE LA COMISIÓN, LAS QUE SIRVEN DE EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA UNIFICACIÓN DE CRITERIO Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE HABRÁN DE SEGUIRSE RESPECTO DE LA INVERSIÓN DE CAPITALES EXTRANJEROS DENTRO DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

LA COMISIÓN OBTIENE LA DOCUMENTACIÓN NECESARIA DE LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, PERO TAMBIÉN PUEDE OBTENERLA DIRECTAMENTE DE PARTICULARES O DE CUALQUIER OTRA FUENTE QUE ESTIME PERTINENTE.

ES INTERESANTE HACER NOTAR LOS SIGUIENTES COMENTARIOS Y -

OBSERVACIONES RESPECTO DE LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL Y - DE SU FUNCIONAMIENTO:

A).- LA COMISIÓN NO SE REÚNE PERÍODICAMENTE Y, EN CONSE - CUENCIA, NO COMUNICA, CADA TRES MESES O ANTES, LAS NORMAS QUE HA BRÁN DE SEGUIRSE.

B).- NO EXISTE UNA REGLAMENTACIÓN INTERNA O DE FUNCIONA-- MIENTO DE LA COMISIÓN.

C).- NO EXISTE PROCEDIMIENTO PARA QUE LOS PARTICULARES -- PUEDAN ACERCARSE A CONSULTAR O SOMETER ALGÚN PUNTO DE VISTA A LA COMISIÓN.

D).- LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, LA CUAL ES - LA ENCARGADA DE APLICAR ALGUNAS DE LAS NORMAS QUE DICTA LA COMI- SIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL A TRAVÉS DE LOS PERMISOS QUE EXPIDE- PARA CONSTITUIR SOCIEDADES, LIMITANDO LAS ACTIVIDADES O LOS POR- CENTAJES DE CAPITAL A LA INVERSIÓN EXTRANJERA, NO HA UNIFICADO - EL CRITERIO EXISTENTE NI LA APLICACIÓN DE LAS LIMITACIONES AMANA DAS DE LA COMISIÓN Y SE HA AUTORESERVADO LA FACULTAD DE AUMENTAR LAS LIMITACIONES..." (2)

YA UNA VEZ QUE ES CONOCIDA LA INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL, CON BASE EN EL ACUERDO QUE - LE DIÓ NACIMIENTO, PROCEDERÉ A FUNDAMENTAR LA AFIRMACIÓN DE SU - ANTICONSTITUCIOANLIDAD.

1.1.- ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO.

(2) IBID. PÁGINAS 23 Y 24.

COMO YA SEÑALE ANTERIORMENTE, EL ACUERDO POR EL QUE SE-CREÓ LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL FUÉ EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE AHÍ LA AFIRMACIÓN DE - QUE DICHO ACUERDO ES EN SÍ UN REGLAMENTO CUYAS CARACTERÍSTICAS-COMO ACTO PROPIO DEL PODER EJECUTIVO SE ANALIZARÁN EN EL CAPÍTULO TERCERO DE ESTA INVESTIGACIÓN. POR LO PRONTO CABE AFIRMAR -- QUE ESTE ACUERDO ES UN VERDADERO REGLAMENTO.

EN LOS ARTÍCULOS TERCERO Y CUARTO DEL ACUERDO EN ESTU--DIO, TRANSCRITOS TEXTUALMENTE, SE FACULTA A LA COMISIÓN MIXTA - INTERSECRETARIAL PARA:

A).- COMUNICAR A LAS SECRETARÍAS QUE LA INTEGRAN LAS -- NORMAS GENERALES QUE SE HABRÁN DE SEGUIR EN LA APLICACIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES, CUYO ESTUDIO, SE REALIZARÁ EN EL-SIGUIENTE PUNTO, Y.

B).- REVISAR LAS NORMAS GENERALES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA PROPIA COMISIÓN.

AL RESPECTO JORGE BARRERA GRAF SEÑALA: "... SE CREÓ UNA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL TENDIENTE A COORDINAR LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS A LA INVERSIÓN DE - CAPITALES NACIONALES Y EXTRANJEROS. EN CUMPLIMIENTO DE DICHA - FINALIDAD Y AUNQUE SIN FUNDAMENTO LEGAL SUFICIENTE, YA QUE SU - CONTENIDO CONSISTE EN DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS QUE ESTAN RESERVADAS EXCLUSIVAMENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LA COMISIÓN FORMULÓ DOCE NORMAS GENERALES REGLAMENTARIAS DE ACTIVIDAD-

EN QUE PODÍA PARTICIPAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA" (3)

POR SU PARTE, CLAUS VON WOBESER, COMENTA: "DICHO REGLAMENTO FUÉ INCONSTITUCIONAL, EN VIRTUD DE QUE MEDIANTE EL MISMO, SE-DELEGABA EN SUS ARTÍCULOS TERCERO Y CUARTO, EN FAVOR DE LA COMISIÓN, LA FACULTAD DE COMUNICAR A LAS SECRETARÍAS QUE INTEGRABAN-LA MISMA, CUÁLES ERAN LAS NORMAS GENERALES QUE HABRÍAN DE SEGUIR EN LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES MENCIONADAS EN EL-CONSIDERANDO TERCERO DEL ACUERDO, O SEA LA LEY DE POBLACIÓN, LA-LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN, EL REGLAMENTO DE ÉSTA, LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN Y EL DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944." (4)

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR SE CONCLUYE QUE DICHAS FACULTADES OTORGADAS A LA COMISIÓN SON ANTICONSTITUCIONALES Y ÚNICAMENTE DEBEN SER EJERCITADAS POR EL PODER EJECUTIVO, YA QUE LA FACULTAD DE EXPEDIR NORMAS DE CARÁCTER GENERAL NO ES DELEGABLE EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, Y ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;-DE AHÍ QUE SURJA LA AFIRMACIÓN DE QUE EL ACUERDO POR EL QUE SE - CREA LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL, ASÍ COMO SUS FACULTADES PARA EXPEDIR NORMAS GENERALES SON ANTICONSTITUCIONALES, LAS QUE-HAN PREVALECIDO HASTA LA ACTUALIDAD Y QUE SERÁN ESTUDIADOS EN -- LOS CAPÍTULOS TERCERO Y CUARTO DEL PRESENTE TRABAJO.

---

(3) BARRERA GRAF, JORGE. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO. U.N.A.M. 1981. PÁGINA 19.
(4) VON WOBESER, CLAUS. ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE-LA LEGISLACIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO. TÉSIS - PROFESIONAL. ESCUELA LIBRE DE DERECHO. MÉXICO. 1979. PÁGINA-33.

1.2.- LA OBLIGACION DE LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL DE COMUNICAR LAS NORMAS GENERALES QUE SE HABRIAN DE SEGUIR EN LA APLICACION DE DIVERSAS NORMAS LEGALES.

COMO YA SEÑALE ANTERIORMENTE, SE OTORGÓ A LA COMISIÓN-MIXTA LA FACULTAD DE COMUNICAR A LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS LAS NORMAS GENERALES QUE SE HABRÍAN DE SEGUIR EN LA APLICACIÓN DE-DIVERSOS PRECEPTOS LEGALES RELATIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJE--RA, MISMOS QUE SERÁN ENUNCIADOS A CONTINUACIÓN:

A).- LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

B).- LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 --- CONSTITUCIONAL.

C).- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN.

D).- DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

AHORA ME AVOCARÉ AL ESTUDIO DE CADA UNO DE ELLOS:

A).- LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 1°. DE LA -- LEY GENERAL DE POBLACIÓN, LAS DISPOSICIONES DE ÉSTA SON DE OR--DEN PÚBLICO Y DE OBSERVANCIA GENERAL EN LA REPÚBLICA. SU OBJETO ES REGULAR LOS FENÓMENOS QUE AFECTAN A LA POBLACIÓN EN CUANTO A SU VOLÚMEN, ESTRUCTURA, DINÁMICA Y DISTRIBUCIÓN EN EL TERRITO--RIO NACIONAL CON EL FIN DE LOGRAR QUE PARTICIPE JUSTA Y EQUITA-TIVAMENTE DE LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

EL ARTÍCULO 2°. ESTABLECE QUE, EL EJECUTIVO FEDERAL, -- POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, DICTARÁ,PROMOVERÁ Y COORDINARÁ EN SU CASO, LAS MEDIDAS ADECUADAS PARA RESOLVER -- LOS PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS NACIONALES.

A SU VEZ, EL ARTÍCULO 87 NOS INDICA QUE EL REGISTRO DE-

LA POBLACIÓN COMPRENDEN A LOS NACIONALES Y A LOS EXTRANJEROS.

POR ÚLTIMO, EL ARTÍCULO 88 SEÑALA QUE LA SECRETARÍA DE - GOBERNACIÓN ESTABLECERÁ LOS MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS -- DEL REGISTRO Y ORGANIZARÁ LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL REGISTRO DE POBLACIÓN E IDENTIFICACIÓN PERSONAL QUE SEAN NECESARIAS - EN EL PAÍS.

B).- LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE QUE EL DOMINIO DEL SUELO, SUBSUELO Y AGUAS CORRESPONDEN ORIGINARIAMENTE A LA NACIÓN, LA QUE PUEDE OTORGAR A LOS PARTICULARES LAS CONCESIONES PARA LAS EXPLOTACIONES MINERAS Y PETROLERAS.

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, NUESTRA CARTA MAGNA PROHIBE A LOS EXTRANJEROS ADQUIRIR EL DOMINIO DE TIERRAS, AGUAS Y CONCESIONES A MENOS QUE ACEPTEN LA CLÁUSULA CALVO Y LES PROHIBE ADEMÁS LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y LOS DERECHOS REALES QUE EXISTAN SOBRE ELLOS EN UNA FAJA DE CIÉN KILÓMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA A LO LARGO DE LAS COSTAS.

EL 31 DE DICIEMBRE DE 1925, PLUTARCO ELÍAS CALLES, ENTONCES PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, - EXPIDIÓ LA LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 DE LA - CONSTITUCIÓN GENERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 21 DE ENERO DE 1926.

ESTA LEY HA SIDO OBJETO DE VARIAS CRÍTICAS, LAS QUE SE - INICIAN DESDE LA DENOMINACIÓN DE LEY QUE SE LE DÁ, YA QUE COMO -

LO SEÑALA FELIPE TENA RAMÍREZ, "LEY ORGÁNICA ES LA QUE REGULA - LA ESTRUCTURA O FUNCIONAMIENTO DE ALGUNO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO...", "Y LEY REGLAMENTARIA ES LA QUE DESARROLLA EN DETALLE- ALGÚN MANDAMIENTO CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN." (5)

DE AHÍ QUE TAL Y COMO LO SEÑALA CLAUS VON WOBESER, ---- "OBVIAMENTE LA LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 -- CONSTITUCIONAL NO REGULA LA ESTRUCTURA O EL FUNCIONAMIENTO DE - ALGUNO DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, POR LO QUE, DE ACUERDO A UNA- TÉCNICA LEGISLATIVA DEPURADA, SE LE DEBERÍA LLAMAR LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL." (6)

ASÍMISMO, ALGUNOS PRECEPTOS DE ESTA LEY ORGÁNICA SOBREPASAN LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN. COMO ES EL- CASO DE LOS SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 1°. QUE ESTABLECE QUE NIN-- GÚN EXTRANJERO PODRÁ ADQUIRIR EL DOMINIO DIRECTO SOBRE TIERRAS- Y AGUAS EN UNA FAJA DE CIÉN KILÓMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA EN LAS PLAYAS, NI SER SOCIO DE SOCIEDADES MEXICANAS QUE ADQUIERAN TAL DOMINIO EN LA MISMA FAJA. EN NUESTRA CARTA MAGNA NO SE PROHIBE A LOS EXTRANJEROS SU PARTICIPACIÓN EN LAS SOCIEDADES MEXICANAS QUE TENGAN DOMINIO SOBRE DICHOS BIENES; LO QUE SÍ PROHIBE DICHO PRECEPTO, SOBREPASANDO LOS LÍMITES DE - LA CONSTITUCIÓN.

EL ARTÍCULO 6°. DE LA LEY ORGÁNICA YA CITADA, MANIFIESTA QUE CUANDO ALGÚN EXTRANJERO TUVIERE QUE ADQUIRIR POR HEREN-- CIA O ADJUDICARSE EN VIRTUD DE DERECHO PREEXISTENTE ADQUIRIDO -

---

(5) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. MÉXICO.EDITORIAL PORRÚA, S.A. 1968 PÁGINA 306.
(6) IBID. PÁGINA 8.

DE BUENA FÉ UN DERECHO DE LOS QUE ESTÉN PROHIBIDOS POR LA LEY,- LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES OTORGARÁ EL PERMISO CON- LA CONDICIÓN DE TRANSMITIR LOS DERECHOS DE QUE SE TRATA A PERSO NA CAPACITADA CONFORME A LA LEY, DENTRO DE UN PLAZO DE CINCO -- AÑOS, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE LA MUERTE DEL AUTOR DE - LA HERENCIA, EN EL PRIMER CASO, O DE LA ADJUDICACIÓN EN EL SE-- GUNDO.

ESTE PRECEPTO VIOLA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 CONS- TITUCIONAL, YA QUE ÉSTE ES FIRME AL ESTABLECER QUE POR NINGÚN MO TIVO LOS EXTRANJEROS PODRÁN ADQUIRIR EL DOMINIO DIRECTO SOBRE - TIERRAS Y AGUAS EN ZONAS PROHIBIDAS.

ADEMÁS DE QUE ESTA LEY ORGÁNICA Y SU REGLAMENTO LLAMAN- LA ATENCIÓN POR LAS ANTICONSTITUCIONALIDADES DE DIVERSOS DE SUS CONCEPTOS, EN DICHAS REGULACIONES QUEDARON PLASMADOS VARIOS --- PRINCIPIOS QUE PERDURAN HASTA LA FECHA, COMO LO ESTABLECE JORGE BARRERA GRAF AL SEÑALARNOS SUS SIGUIENTES IDEAS:

"1°.- LA REGLAMENTACIÓN DE LA CLÁUSULA CALVO QUE ESTA-- BLECE EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN Y A LA QUE- SE REFIERE EL ARTÍCULO 7°. IN FINE DE LA LEY PARA PROMOVER LA - INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA;

2°.- QUE LOS SOCIOS EXTRANJEROS, EN SOCIEDADES CON FI-- NES AGRÍCOLAS, DEBEN TENER UNA PARTICIPACIÓN MENOR AL CINCUENTA POR CIENTO, (ARTÍCULO 7°. REGLAMENTO, 3° Y 5°. PÁRRAFO SEGUNDO- Y 8°. PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXI CANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA);

3°. LA NECESARIA INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES PARA CONSTITUIR SOCIEDADES CON LAS FINALIDADES INDICADAS EN LOS ARTÍCULOS 2° Y 3° PARA CONTROLAR LA ADQUISICIÓN DE DERECHOS POR EXTRANJEROS, (ARTÍCULO 7° LEY ORGÁNICA)" (7).

c).- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN.

LA LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN FUÉ PÚBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 20 DE ENERO DE 1934.- ESTA LEY NOS SEÑALA BÁSICAMENTE LOS REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS MEXICANOS POR NACIMIENTO Y LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN.

A CONTINUACIÓN ANALIZARÉ LOS ARTÍCULOS QUE SERÁN OBJETO DE ESTE ESTUDIO:

EL ARTÍCULO 5°. DE ESTA LEY SEÑALA QUE SON PERSONAS MORALES DE NACIONALIDAD MEXICANA LAS QUE SE CONSTITUYEN CONFORME A LAS LEYES DE LA REPÚBLICA Y QUE TENGAN EN ELLA SU DOMICILIO LEGAL.

A SU VEZ, EL ARTÍCULO 6°. ESTABLECE QUE SON EXTRANJEROS LOS QUE NO SEAN MEXICANOS CONFORME A LAS DISPOSCIONES DE ESTA LEY.

DE IGUAL FORMA, EL ARTÍCULO 7°. NOS INDICA QUE PUEDE NATURALIZARSE MEXICANO TODO EXTRANJERO QUE CUMPLA LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN ESTA LEY.

EL ARTÍCULO 30 DICE QUE LOS EXTRANJEROS TIENEN DERECHO A LAS GARANTÍAS QUE OTORGA EL CAPÍTULO I, TÍTULO I DE LA CONSTI

---

(7) IBID. PÁGINA 13.

TUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON LAS RES--- TRICCIONES QUE LA MISMA IMPONE.

EL ARTÍCULO 31, A LA LETRA DICE: LOS EXTRANJEROS ESTÁN - EXENTOS DEL SERVICIO MILITAR; LOS DOMICILIADOS SIN EMBARGO, TIENEN OBLIGACIÓN DE HACER EL DE VIGILANCIA CUANDO SE TRATE DE LA - SEGURIDAD DE LAS PROPIEDADES Y LA CONSERVACIÓN DEL ÓRDEN DE LA - MISMA POBLACIÓN EN QUE ESTÉN RADICADOS.

POR OTRO LADO, EL ARTÍCULO 32 CLARAMENTE ESTABLECE QUE - LOS EXTRANJEROS Y LAS PERSONAS MORALES EXTRANJERAS ESTÁN OBLIGADAS A PAGAR LAS CONTRIBUCIONES ORDINARIAS O EXTRAORDINARIAS Y A-SATISFACER CUALQUIER OTRA PRESTACIÓN PECUNIARIA, SIEMPRE QUE --- SEAN ORDENADAS POR LAS AUTORIDADES Y ALCANCEN A LA GENERALIDAD - DE LA POBLACIÓN DONDE RESIDEN. TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADOS A OBEDECER Y RESPETAR LAS INSTITUCIONES, LEYES Y AUTORIDADES DEL PAÍS,- SUJETÁNDOSE A LOS FALLOS Y SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES, SIN PODER INTENTAR OTROS RECURSOS QUE LOS QUE LAS LEYES CONCEDEN A LOS MEXICANOS. SÓLO PUEDEN APELAR A LA VÍA DIPLOMÁTICA EN LOS CASOS DE DENEGACIÓN DE JUSTICIA O RETARDO VOLUNTARIO Y NOTORIAMENTE MALICIOSO EN SU ADMINISTRACIÓN.

SIGUIENDO ESTE ÓRDEN DE IDEAS, EL ARTÍCULO 33 SEÑALA QUE LOS EXTRANJEROS Y LAS PERSONAS MORALES EXTRANJERAS, ASÍ COMO LAS SOCIEDADES MEXICANAS QUE TENGAN O PUEDAN TENER SOCIOS EXTRANJE-- ROS NO PUEDEN OBTENER CONCESIONES NI CELEBRAR CONTRATOS CON LOS-AYUNTAMIENTOS, GOBIERNOS LOCALES, NI AUTORIDADES FEDERALES SIN - PREVIO PERMISO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES, EL CUÁL PODRÁ CONCEDERSE SIEMPRE QUE LOS INTERESADOS CONVENGAN ANTE LA PROPIA SE-

CRETARÍA EN CONSIDERARSE COMO MEXICANOS RESPECTO DE DICHOS CON-- TRATOS Y EN NO INVOCAR, POR CUANTO A ELLOS SE REFIERE, LA PRO--- TECCIÓN DE SUS GOBIERNOS, BAJO LA PENA QUE EN CADA CASO ESTABLE- CERÁ LA SECRETARÍA DE RELACIONES.

ASÍMISMO EL ARTÍCULO 34 INDICA QUE LAS PERSONAS MORALES- EXTRANJERAS NO PUEDEN ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS, AGUAS- Y SUS ACCESIONES, NI OBTENER CONCESIONES PARA EXPLOTACIÓN DE MI- NAS, AGUAS O COMBUSTIBLES MINERALES EN LA REPÚBLICA MEXICANA, - SALVO EN LOS CASOS EN QUE EXPRESAMENTE LO DETERMINEN LAS LEYES.

POR ÚLTIMO, EL ARTÍCULO 39 NOS INDICA QUE A CUALQUIER - PARTICULAR O FUNCIONARIO PÚBLICO QUE EXTIENDA UNA CERTIFICACIÓN- DE HECHOS FALSOS QUE SEA UTILIZADA EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURA LIZACIÓN, SE LE IMPONDRÁ DE DOS A CINCO AÑOS DE PRISIÓN Y MULTA- DE CIEN A QUINIENTOS PESOS.

D).- DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.

DEBIDO AL ESTADO DE GUERRA EN QUE SE ENCONTRABA MÉXICO,- EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE ESE ENTONCES, DON MANUEL AVILA- CAMACHO, EXPIDIÓ EL 1° DE JUNIO DE 1942 UN DECRETO POR EL CUÁL - SE APROBÓ LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES POR EL QUE SE- OTORGARON FACULTADES AL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE DICTARA LAS PREVENCIONES GENERALES QUE REGLAMENTARAN LOS TÉRMINOS DE LA- SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS Y LEGISLARA EN LAS DISTINTAS RAMAS - DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (ARTICULO 5°).

CON BASE EN ELLO, EL PROPIO PODER EJECUTIVO DICTÓ EL 29- DE JUNIO DE 1944, EL DECRETO QUE ESTABLECE LA NECESIDAD TRANSITO

RIA DE OBTENER PERMISO PARA ADQUIRIR BIENES A EXTRANJEROS Y SOCIEDADES EXTRANJERAS QUE TENGA O TUVIERE SOCIOS EXTRANJEROS, -- MISMO QUE FUÉ PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DEL MISMO AÑO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

EN EL PRIMER CONSIDERANDO DEL DECRETO, SE SEÑALÓ QUE A-CONSECUENCIA DEL ESTADO DE GUERRA EN QUE SE ENCONTRABA NUESTRO-PAÍS, SE HABÍA ORIGINADO UNA NOTABLE AFLUENCIA DE CAPITALES PROCEDENTES DEL EXTERIOR, LOS CUALES IBAN A SER INVERTIDOS EN LA-ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y EMPRESAS, LO QUE OCASIONARÍA-GRAVES PERJUICIOS A LA DISTRIBUCIÓN DE NUESTRA PROPIEDAD TERRITORIAL Y DE LA DEBIDA PARTICIPACIÓN DE LOS MEXICANOS EN EL DE--SENVOLVIMIENTO ECONÓMICO DE LA REPÚBLICA.

COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, EN EL CUARTO CONSIDERANDO SE ESTABLECIERON MEDIDAS DE EMERGENCIA, DE CARÁCTER GENERAL, APLICABLES A EMPRESAS O NEGOCIACIONES EXISTENTES EN EL --- PAÍS CUYA PROTECCIÓN SE JUSTIFIQUE.

EL DECRETO ESTABLECE EN SU ARTÍCULO 1°. QUE DURANTE EL-TIEMPO QUE PERMANECIERA EN VIGOR LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS ESTABLECIDAS EL 1° DE JUNIO DE 1942, LOS EXTRANJEROS Y LAS SOCIEDADES MEXICANAS CON CLÁUSULA DE ADMISIÓN DE EXTRANJEROS, SÓLO - PODRÍAN REALIZAR DETERMINADOS ACTOS SEÑALADOS EN EL PROPIO ARTÍCULO, PREVIO PERMISO QUE AL EFECTO OTORGARA LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

DE ACUERDO CON LO QUE SEÑALA JORGE BARRERA GRAF, LAS -- PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL DECRETO, FUERON:

"1°. LA NECESIDAD DE OBTENER PERMISO QUE PREVIAMENTE Y-EN CADA CASO OTORGARA LA SECRETARÍA DE RELACIONES PARA:

A).- QUE LOS EXTRANJEROS O LAS SOCIEDADES QUE PUDIERAN-TENER SOCIOS EXTRANJEROS NO PUDIERAN ADQUIRIR NEGOCIACIONES O-EMPRESAS O EL CONTROL DE ELLAS, O BIEN, INMUEBLES, CONCESIONES-DE MINAS, AGUAS Y COMBUSTIBLES MINERALES.

B).- QUE PUDIERAN CONSTITUIR, MODIFICAR O TRANSFORMAR - SCOIEDADES QUE TUVIERAN O PUDIERAN TENER SOCIOS EXTRANJEROS PA-RA SUBSTITUIR SOCIOS MEXICANOS POR EXTRANJEROS, O PARA CONCER--TAR OPERACIONES DE COMPRA-VENTA DE ACCIONES O DE PARTES DE INTE RÉS, QUE LLEVARAN A OBTENER EL CONTROL POR EXTRANJEROS DE LAS - EMPRESAS MEXICANAS INDICADAS EN EL DECRETO, (ARTÍCULO 2°.).

2°. SE CONCEDIERON FACULTADES DISCRECIONALES A LA SECRE TARÍA DE RELACIONES PARA NEGAR, CONCEDER O CONDICIONAR LOS PER-MISOS, Y SE FACULTÓ PARA ESTABLECER:

A).- QUE LOS MEXICANOS PARTICIPEN EN EL CAPITAL DE SO--CIEDADES CUANDOS MENOS EN UN CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DE SU - MONTO.

B).- QUE CUANDO MENOS LA MAYORÍA DE LOS ADMINISTRADO---RES FUESEN MEXICANOS, (ARTÍCULO 3°., FRACCIÓN III)." (8)

EL 28 DE DICIEMBRE DE 1945 SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFI-CIAL DE LA FEDERACIÓN EL "DECRETO QUE LEVANTA LA SUSPENSIÓN DE-

---

(8) IBID. PÁGINA 15.

GARANTÍAS DECRETADA EL 1°. DE JUNIO DE 1942, CON LAS EXCEPCIONES QUE SE ESPECIFICAN".

EN SU ARTÍCULO 2°. SE ESTABLECE QUE EL DECRETO DEJABA -- SIN EFECTOS, A PARTIR DE SU VIGENCIA, QUE SE RETROTRAJERON AL 1° DE OCTUBRE DE 1945, LAS DISPOSICIONES EXPEDIDAS POR EL PODER EJECUTIVO EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS EN EL DECRETO - DEL 29 DE JUNIO DE 1944.

A PESAR DE LO ANTERIOR, SE DECLARARON VIGENTES AQUELLAS- DISPOSICIONES DICTADAS POR EL EJECUTIVO EN TODAS LAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SALVO LAS QUE FUERON EXPEDIDAS CON VIGENCIA LIMITADA A LA EMERGENCIA O AQUELLAS EN CUYO TEXTO APARECIERA CLARAMENTE QUE SE BASARON EN LA SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

EN SU ARTÍCULO 6°. SE RATIFICARON CON EL CARÁCTER DE LEYES, AQUELLAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA Y QUE FUERON DICTADAS POR EL PODER - EJECUTIVO.

TAL Y COMO LO SEÑALA CLAUS VON WOBESER, "DICHO DECRETO - TIENE UN MATÍZ DE INCONSTITUCIONALIDAD YA QUE EL CONGRESO DE LA- UNIÓN ESTÁ DEROGANDO LEYES QUE HAYAN SIDO EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA, LO QUE VA EN CONTRA DE LA ------ FRACCIÓN F DEL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL, QUE DISPONE QUE EN LA INTERPRETACIÓN, REFORMA O DEROGACIÓN DE LEYES O DECRETOS, SE OBSERVARÁN LOS MISMOS TRÁMITES ESTABLECIDOS PARA SU FORMACIÓN."---

(9).

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, HAN SURGIDO VARIAS DISCUSIONES SOBRE LA VIGENCIA O ABROGACIÓN DEL DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE -- 1944.

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES SOSTIENE LA VIGENCIA DE DICHO DECRETO, ARGUMENTANDO QUE EL MISMO FUÉ RATIFICADO - CON CARÁCTER DE LEY YA QUE SE RELACIONA CON LA INTERVENCIÓN DEL- ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA; SIN EMBARGO, ÉSTOS ARGUMENTOS NO -- SON VÁLIDOS PARA FUNDAMENTAR SU VIGENCIA.

SIGUIENDO LOS COMENTARIOS DE CLAUS VON WOBESER, "DICHO - DECRETO ESTÁ EN VIGOR EN VIRTUD DE QUE NO SE SIGUIERON LOS TRÁMITES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN PARA SU DEROGACIÓN. EL MISMO- FUÉ EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS, POR LO QUE DEBIÓ DE HABER SIDO DEROGADO POR AQUEL, SIGUIENDO LO ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN F DEL ARTÍCULO - 72 CONSTITUCIONAL.... LA DISCUSIÓN SOBRE LA VIGENCIA DEL DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944 NO SE ACABÓ CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY- PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EX--- TRANJERA, YA QUE LA MISMA SEÑALA EN SU ARTÍCULO 5°. TRANSITORIO- QUE SE DEROGAN TODAS LAS DISPOSICIONES LEGALES O REGLAMENTARIAS- QUE SE OPONGAN A ESTA LEY. (10).

POR LO QUE RESPECTA AL CRITERIO DE LA COMISIÓN NACIONAL- DE INVERSIONES EXTRANJERAS, ÉSTA SOSTIENE QUE EL DECRETO CONTI--

---

(9) IBID. PÁGINA 26
(10) IBID. PÁGINA 31.

NUA EN VIGOR.

E).- ARTÍCULO 251 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTÍLES.

ESTA LEY FUÉ PÚBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1933 Y REGULA A LAS SOCIEDADES EX--- TRANJERAS CON BASE EN EL SIGUIENTE ARTÍCULO:

"LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS SÓLO PODRÁN EJERCER EL COMERCIO DESDE SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO.

LA INSCRIPCIÓN SÓLO SE EFECTUARÁ MEDIANTE AUTORIZACIÓN - DE LA SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA NACIONAL, (ACTUAL SECRETARÍA DE- COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL), QUE SERÁ OTORGADA CUANDO SE CUMPLAN LOS SIGUIENTES REQUISITOS:

I.- COMPROBAR QUE SE HAN CONSTITUÍDO DE ACUERDO CON LAS LEYES DEL ESTADO DEL QUE SEAN NACIONALES, PARA LO CUÁL SE EXHIBIRÁ COPIA AUTÉNTICA DEL CONTRATO SOCIAL Y DEMÁS DOCUMENTOS RELATIVOS A SU CONSTITUCIÓN Y UN CERTIFICADO DE ESTAR CONSTITUÍDAS Y - AUTORIZADAS CONFORME A LAS LEYES, EXPEDIDO POR EL REPRESENTANTE- DIPLOMÁTICO O CONSULAR QUE EN DICHO ESTADO TENGA LA REPÚBLICA;

II.- QUE EL CONTRATO SOCIAL Y DEMÁS DOCUMENTOS CONSTITUTIVOS NO SEAN CONTRARIOS A LOS PRECEPTOS DE ÓRDEN PÚBLICO ESTABLECIDOS POR LAS LEYES MEXICANAS;

III.- QUE SE ESTABLEZCAN EN LA REPÚBLICA O TENGAN EN --

ELLA ALGUNA AGENCIA O SUCURSAL.

LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS ESTARÁN OBLIGADAS A PUBLICAR ANUALMENTE UN BALANCE GENERAL DE LA NEGOCIACIÓN, VISADO POR UN-CONTADOR PÚBLICO TITULADO".

1.3.- LAS DOCE NORMAS DE LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL.

LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL FORMULÓ DOCE NORMAS-GENERALES EN EJERCICIO DE FACULTADES QUE NO LE OTORGABA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO YA SE ESTUDIÓ ANTERIORMENTE, QUE REGLAMENTARON LAS ACTIVIDADES EN QUE - PODÍA PARTICIPAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

DICHAS NORMAS FUERON FORMULADAS A PARTIR DEL 3 DE SEP--TIEMBRE DE 1947 HASTA EL 5 DE OCTUBRE DE 1953, MISMAS QUE CREABAN REGLAS GENERALES Y ABSTRACTAS QUE SOLO PUEDEN SER EXPEDIDAS POR EL PODER EJECUTIVO.

EL CONTENIDO Y ESENCIA DE LAS DOCE NORMAS GENERALES ES-EL SIGUIENTE:

PRIMERA NORMA.- (DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 1947). INTER--PRETA LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 3°., FRACCIÓN I, INCISO A). DEL DECRETO DEL 29 DE JUNIO DE 1944, QUE YA HA SIDO ANALIZADO - CON ANTERIORIDAD, AL CONSIDERAR CON RESIDENCIA SUFICIENTE EN EL PAÍS A LOS INMIGRADOS E INMIGRANTES Y EN ALGUNOS CASOS A LOS VISITANTES Y ASILADOS POLÍTICOS PARA EFECTUAR ADQUISICIONES DE --

BIENES INMUEBLES, NEGOCIACIONES, EMPRESAS O INDUSTRIAS, ASÍ COMO EL CONTROL SOBRE DE ELLAS Y CONCESIONES MINERAS.

LA APLICACIÓN DE ESTA NORMA PRESUPONE QUE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN HAYA AUTORIZADO DE MODO EXPRESO AL VISITANTE PARA LLEVAR A CABO ACTIVIDADES DE DETERMINADA ESPECIE.

ACTUALMENTE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES SÓLO CONCEDE TALES PERMISOS A LOS INMIGRADOS, EN TANTO QUE A LOS INMIGRANTES LES ES CONCEDIDO EL PERMISO ÚNICAMENTE PARA ADQUIRIR INMUEBLES DESTINADOS A CASA HABITACIÓN. POR LO QUE SE REFIERE A LOS VISITANTES, SE LES CONCEDE EL PERMISO CUANDO LA ACTIVIDAD PARA LA CUAL LO SOLICITAN ESTÉ COMPRENDIDA EXPRESAMENTE DENTRO DE LAS ACTIVIDADES QUE LOS AUTORIZA A EFECTUAR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SEGUNDA NORMA.- (DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1947). SE REFIERE AL ARTÍCULO 3°., FRACCIÓN III, INCISO A). DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944, EN LA QUE SE APROBÓ LA POLÍTICA SEGUIDA POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN EL SENTIDO DE EXIGIR COMO PRUEBA DE CONTROL DEL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DEL CAPITAL MEXICANO EL SISTEMA DE ACCIONES NOMINATIVAS PARA LOS ACCIONISTAS MEXICANOS, SIN PERJUICIO DE QUE EN LO FUTURO LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL MODIFICARÁ LA NORMA Y ADOPTARA CUALQUIER OTRA FORMULA SIMILAR. CON ELLO SE ESTABLECIÓ COMO REGLA GENERAL EL CRITERIO DE QUE ERA SUFICIENTE EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DEL CAPITAL MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL CONTROL DE LAS EMPRESAS.

TERCERA NORMA.- (DE 5 DE ENERO DE 1948). TIENE COMO ANTECEDENTE EL ACUERDO DEL 17 DE ABRIL DE 1945 DICTADO POR EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, EN EL QUE SE ESTABLECIÓ QUE EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTES AEREOS QUE OPERARAN ÚNICAMENTE DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL; ENTRE OTRAS EMPRESAS, SERÍA NECESARIO QUE EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DEL CAPITAL ESTUVIERA SUSCRITO POR ACCIONISTAS MEXICANOS.

CUARTA NORMA.- (DE 25 DE ENERO DE 1948). ESTA NORMA SUPRIMIÓ LA OBLIGACIÓN DE LOS ACCIONISTAS QUE DESEABAN TRANSMITIR SUS ACCIONES DE SOLICITAR LA AUTORIZACIÓN A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES YA QUE ESTE PERMISO SIGNIFICABA UN OBSTÁCULO A LOS MOVIMIENTOS DE VENTAS DE ACCIONES. UNICAMENTE SUBSISTÍA LA OBLIGACIÓN DE MANTENER LA MAYORÍA DEL CAPITAL MEXICANO EN CONDICIONES DE PODER SER VERIFICADO EN CUALQUIER MOMENTO POR LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, PUES DE LO CONTRARIO SE HARÍAN APLICABLES DIVERSAS SANCIONES PARA LOS INFRACTORES DE TALES PRECEPTOS.

QUINTA NORMA.- (DE 14 Y 28 DE JULIO DE 1948). ESTABLECIÓ QUE LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS QUE SOLICITABAN SU REGISTRO ANTE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, (HOY DE INDUSTRIA Y COMERCIO), Y QUE SE DEDICABAN A ALGUNA ACTIVIDAD EN DONDE EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DEL CAPITAL SOCIAL DEBERÍA SER MEXICANO, TRANSMITIERAN A LOS NACIONALES ESE TANTO POR CIENTO Y QUE POR LO MENOS LA MAYORÍA DE LOS SOCIOS ADMINISTRADORES FUERAN MEXICANOS.

EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA NORMA SE ESTABLECE, "... SE TENDRÁ PRESENTE LO DISPUESTO EN LA LEY DEL 29 DE JUNIO DE 1944-

...", SIENDO LA PRIMERA VEZ QUE SE LE DENOMINA "LEY" Y NO "DE-- CRETO", COMO DEBERÍA SUCEDER.

ASÍMISMO, ES NECESARIO DESTACAR EL COMENTARIO DE OSCAR-RAMOS GARZA: "ESTO ES PRÁCTICAMENTE IMPOSIBLE TRATÁNDOSE DE SOCIEDADES EXTRANJERAS QUE SOLICITEN SU REGISTRO PARA OPERAR DENTRO DE LA REPÚBLICA MEXICANA EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR LAS-LEYES MEXICANAS. LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES PODRÁN NO CONCEDER O NEGAR EL REGISTRO, PERO NO PODRÁN EXIGIR QUE EL CAPITAL DE SOCIEDADES EXTRANJERAS ESTÉ EN MANOS DE MEXICANOS EN CINCUENTA Y UNO POR CIENTO, NI TAMPOCO QUE LA MAYORÍA DE LOS ADMINIS-- TRADORES DE ESAS SOCIEDADES SEA DE NACIONALIDAD MEXICANA." (11).

SEXTA NORMA.- (DE 30 DE AGOSTO DE 1948). ESTA NORMA ESTABLECIÓ QUE AL SOLICITARSE A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EL PERMISO PARA LA CONSTITUCIÓN O MODIFICACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE UNA SOCIEDAD ENTRE CUYOS OBJETOS SE ENCONTRARAN ---- LAS ACTIVIDADES PETRÓLERAS, LA SECRETARÍA SEÑALADA ENVIARÍA COPIAS DE LAS SOLICITUDES A LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA (ACTUAL SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL), Y A PETRÓLEOS MEXICANOS PARA QUE ÉSTAS DEPENDENCIAS FIJARAN LOS TÉRMINOS PARA EL-OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN. LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES BASARÍA LA NEGACIÓN O AUTORIZACIÓN EN LA RESPUESTA DE AMBAS DEPENDENCIAS.

SEPTIMA NORMA.- (DE 25 DE OCTUBRE DE 1948). ESTA NORMA MODIFICA EL ACUERDO DEL 17 DE ABRIL DE 1945, AL SEÑALAR QUE-

---

(11) IBID. PÁGINA 26.

DEBERÍA EXIGIRSE EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DEL CAPITAL MEXICANO A LAS EMPRESAS CUYOS OBJETOS FUERAN LA PRODUCCIÓN, COMPRAVENTA Y DISTRIBUCIÓN DE AGUAS GASEOSAS QUE SERVIRÁN PARA LA ELABORACIÓN DE LAS MISMAS.

OCTAVA NORMA.- (DE 13 DE DICIEMBRE DE 1948). ESTA NORMA SEÑALÓ LOS REQUISITOS QUE SE DEBERÍAN CUMPLIR POR LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 4°., FRACCIONES II Y III DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, QUE SON:

1.- COMPROBAR QUE LOS INGRESOS DEL INMIGRANTE ERAN DE DOSCIENTOS MIL PESOS COMO MÍNIMO SI PRETENDÍA ESTABLECER UN NEGOCIO AGRÍCOLA, INDUSTRIAL O COMERCIAL DE EXPORTACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL; Y DE CIEN MIL PESOS TRATÁNDOSE DE CUALQUIER OTRO LUGAR DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

2.- INVERTIR EL DIEZ POR CIENTO DE DICHAS CANTIDADES EN BONOS, CERTIFICADOS O TÍTULOS DEL ESTADO.

3.- EL EXTRANJERO QUE INVIERTIERA CIEN MIL PESOS EN BONOS O TÍTULOS DEL ESTADO, OBTENDRÍA POR ESE HECHO LA CALIDAD DE INMIGRANTE INVERSIONISTA.

4.- LA ADMISIÓN SERÍA CONDICIONAL DURANTE CINCO AÑOS Y ESTARÍA SUJETA A QUE EL EXTRANJERO EFECTUARA SU INVERSIÓN DURANTE LOS PRIMEROS SEIS MESES DE SU ESTANCIA EN MÉXICO, LO QUE DEBERÍA GARANTIZAR MEDIANTE UN DEPÓSITO EN EFECTIVO.

5.- SE COMPROBARÍA QUE EL CAPITAL PROCEDIERA REAL Y EFEC

TIVAMENTE DE PAÍSES EXTRANJEROS.

6.- LAS INVERSIONES PODRÍAN HACERSE EN SOCIEDADES POR - ACCIONES, SIEMPRE QUE ÉSTAS FUERAN NOMINATIVAS.

NOVENA NORMA.- (DE 24 DE MARZO DE 1949). ESTA NORMA - ESTABLECIÓ QUE LAS SOCIEDADES CONSTITUÍDAS CON AUTORIZACIÓN DE-LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES CON ANTERIORIDAD AL DE-- CRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944, PODÍAN ADQUIRIR LOS INMUEBLES IN-DISPENSABLES PARA LLEVAR A CABO SU OBJETO SOCIAL, MEDIANTE EL - PERMISO RESPECTIVO DE DICHA DEPENDENCIA SIN NECESIDAD DE REFOR-MAR SUS ESTATUTOS SOCIALES.

DECIMA NORMA.- (DE 21 DE FEBRERO DE 1950). ESTA NORMA ESTABLECE DOS SUPUESTOS:

1.- EN CASO DE QUE NO EXISTIERA CAPITAL MEXICANO DISPO-NIBLE NO SE EXIGIRÍA EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DE DICHO CA-PITAL PARA CONSTITUIR EMPRESAS CUYO OBJETO SOCIAL FUERA LA EX-- PLOTACIÓN DEL SERVICIO MARÍTIMO INTERNACIONAL, Y

2.- EN LA CONSTITUCIÓN DE EMPRESAS PARA LA EXPLOTACIÓN-DE SERVICIO MARÍTIMO DE CABOTAJE DEBERÍA EXIGIRSE LA PARTICIPA-CIÓN DE UN CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DE CAPITAL MEXICANO.

DECIMA PRIMERA NORMA.- (DE 6 DE FEBRERO DE 1951). ES-TABLECÍA QUE PARA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES, CON CLÁUSULA DE - ADMISIÓN DE EXTRANJEROS, CUYO OBJETO FUERA DE LOS QUE REQUERÍAN MAYORÍA DE CAPITAL NACIONAL, ERA CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA -

OTORGARLES EL PERMISO QUE EL CINCUENTA Y UNO POR CIENTO DE SU CAPITAL, POR LO MENOS, ESTUVIERA EN PODER DE MEXICANOS. Y TRATÁNDOSE DE SOCIEDADES POR ACCIONES, DICHO PORCENTAJE DEBERÍA ESTAR REPRESENTADO POR ACCIONES ORDINARIAS, NOMINATIVAS, CON DERECHO A VOTO Y SIN LIMITACIÓN ALGUNA; ASÍMISMO, LOS CUPONES CON DIVIDENDO DEBERÍAN DE SER TAMBIÉN NOMINATIVOS.

DECIMA SEGUNDA NORMA.- (DE 5 DE OCTUBRE DE 1953). ESTA NORMA ADICIONÓ A LA LISTA DE EMPRESAS COMPRENDIDAS EN EL ACUERDO DE 17 DE ABRIL DE 1945, LAS QUE FUERAN A DEDICARSE A CUALQUIER ASPECTO DE LA INDUSTRIA DEL HULE.

1.4.- ACUERDO DEL 1° DE DICIEMBRE DE 1949 POR EL QUE SE AMPLIA LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MIGUEL ALEMÁN VALDÉS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE NUESTRA CARTA MAGNA, EXPIDIÓ EL 1°. DE DICIEMBRE DE 1949 EL "ACUERDO QUE AMPLÍA A LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL RELATIVA A LA INVERSIÓN DE CAPITALES EXTRANJEROS DENTRO DEL TERRITORIO NACIONAL CON UN MIEMBRO MÁS QUE DEBERÁ REPRESENTAR A LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES" PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE ABRIL DE 1950.

EN EL CONSIDERANDO TERCERO DE DICHO ACUERDO, SE ESTABLECÍA "QUE EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE DICHA COMISIÓN, DURANTE EL TIEMPO QUE HA VENIDO LABORANDO, SE HA COMPROBADO LA-

NECESIDAD DE INTEGRARLA CON UN MIEMBRO MÁS QUE REPRESENTE A LA - SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS, YA QUE PRESENTAN-CONSTANTEMENTE, DENTRO DE LA CITADA COMISIÓN, CASOS DE INVERSIÓN DE CAPITALES EXTRANJEROS EN LOS RAMOS DE COMUNICACIONES TERRES--TRES, AÉREAS O MARÍTIMAS."

EN VIRTUD DE LO ANTERIOR, LA COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL QUEDO INTEGRADA POR UN REPRESENTANTE DE LA PRESIDENCIA DE - LA REPÚBLICA Y POR UNO DE CADA UNA DE LOS DE LAS SECRETARÍAS DE-GOBERNACIÓN, DE RELACIONES EXTERIORES, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE ECONOMÍA, DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y DE COMUNICA----CIONES Y OBRAS PÚBLICAS; INTEGRACIÓN QUE HA VARIADO HASTA LA ACTUALIDAD Y QUE SERÁ ESTUDIADO EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO DEL PRE--SENTE TRABAJO.

2.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

COMO YA SE OBSERVÓ ANTERIORMENTE, EN NUESTRO SISTEMA LEGISLATIVO MEXICANO NO EXISTÍA UN CUERPO NORMATIVO QUE REGULARA - LA INVERSIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LAS SOCIEDADES O EMPRESAS NACIONALES; ÚNICAMENTE EXISTÍAN DISPOSICIONES DISPERSAS EN LEYES - SECUNDARIAS Y REGLAMENTARIAS, ADEMÁS DE ALGUNOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE HACÍAN REFERENCIA A DICHA INVERSIÓN, PERO NO SE - CONTABA EN SÍ CON UN ORDENAMIENTO O MARCO LEGAL QUE LA RIGIERA.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LOS POCOS PRECEPTOS QUE HACÍAN REFERENCIA A LA INVERSIÓN EXTRANJERA ERAN ANTICONSTITUCIONALES EN-

SU MAYORÍA, LO QUE ERA INCONGRUENTE CON LA REALIDAD ECONÓMICA-QUE SE VIVÍA EN NUESTRO PAÍS, YA QUE MIENTRAS LAS INVERSIONES-EXTRANJERAS AUMENTABAN PROGRESIVAMENTE, LOS ORDENAMIENTOS LEGALES SE MANTENÍAN ESTÁTICOS.

AL RESPECTO, EVERARDO FLORES CANTÚ SEÑALA QUE "DESDE - HACE TIEMPO SE HABÍA VENIDO HABLANDO, EN MUY DIFERENTES POSI--CIONES SOBRE ESTE PARTICULAR. ALGUNOS, CRITICANDO EL INTERIOR INCIPIENTE CUERPO DE DISPOSICIONES TENDIENTES A CONTROLAR LA - INVERSIÓN EXTRANJERA, YA QUE, ÉSTA LEJOS DE VENIR CON ÁNIMOS - DE PROMOCIÓN, HA PRETENDIDO ENCAUZARLOS A SUS INTERESES INDIVIDUALES."

"EXISTÍAN POR AHÍ REGADAS UNA SERIE DE DISPOSICIONES - QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS A QUE DEBEN SUJETARSE LOS EXTRANJEROS EN RELACIÓN CON SU PROPORCIÓN DEL CAPITAL DE LAS INVER--SIONES, ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, ETC.; Y ÉSTAS DISPOSICIONES-ADMINISTRATIVAS, EN UNA O DOS OCASIONES, HAN SIDO DECLARADAS - POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMO INCONSTITUCIONALES, EN VIRTUD DE HABER SIDO EXPEDIDAS DURANTE EL PERÍODO DE LA GUERRA, Y, AL HABERSE MODIFICADO LA SITUACIÓN DEL PAÍS,-DICHAS NORMAS HAN DEJADO DE TENER APLICACIÓN." (12)

ANTE LA AUSENCIA DE UN MARCO JURÍDICO QUE REGULARA LA-INVERSIÓN EXTRANJERA, SE HIZO NECESARIA LA CREACIÓN DE UNA LEY

---

(12) FLORES CANTÚ, EVERARDO, LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN - MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE - DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. MÉXICO. JUNIO - SEPTIEMBRE DE 1973.

QUE CUMPLIERA CON DICHA FINALIDAD, POR LO QUE EL 26 DE DICIEMBRE DE 1972, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LUÍS ECHEVERRÍA ALVAREZ, ENVIÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA SU CONSIDERACIÓN, LA "INICIATIVA DE LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA", EN LA CUAL SE AGRUPAN "LOS INSTRUMENTOS ADECUADOS PARA LLEVAR ADELANTE UNA POLÍTICA COHERENTE", TENDIENTE A "IMPULSAR NUESTRO DESARROLLO Y GARANTIZAR SU AUTONOMÍA".

LOS ASPECTOS QUE MÁS LLAMAN LA ATENCIÓN EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE ESTA INICIATIVA DE LEY SON LOS SIGUIENTES:

"LA INICIATIVA DE LEY QUE HOY SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO TIENE EL PROPÓSITO DE CUBRIR UN CAMPO INSUFICIENTEMENTE TRATADO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO Y QUE HA SUSCITADO DURANTE AÑOS EL INTERÉS E INCLUSO EL DEBATE EN LA OPINIÓN PÚBLICA POR LA TRASCENDENCIA QUE REVISTE PARA EL DESENVOLVIMIENTO Y LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA DEL PAÍS...

LA PRESENTE INICIATIVA NO SÓLO TIENDE A REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, SINO A PROMOVER Y FORTALECER LA EMPRESA MEXICANA.

CONSECUENTEMENTE, CON ESTA ACTITUD, EL ESTADO NO CONSIDERA CONVENIENTE QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DESPLACE A LA EMPRESA MEXICANA, PORQUE ELLO EQUIVALDRÍA A FRUSTAR DÉCADAS DE ESFUERZO EN FAVOR DE UNA INDUSTRIALIZACIÓN INDEPENDIENTE. TAMPOCO ES DESEABLE QUE EL CAPITAL FORÁNEO INCURRA EN PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS O LÍMITE NUESTRA POSIBILIDAD DE SUPERAR LA DEPENDENCIA TECNOLÓGICA.

SERÁN BIÉN RECIBIDAS AQUELLAS INVERSIONES EXTRANJERAS QUE ESTÉN DISPUESTAS A ASOCIARSE CON CAPITAL MEXICANO Y A COMPARTIR CON NOSOTROS LAS TAREAS QUE DEMANDA EL DESARROLLO NACIONAL...

EL DECRETO EXPEDIDO EL DÍA 29 DE JUNIO DE 1944, CONCEDE FACULTADES A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES PARA AUTORIZAR, LIMITAR O CONDICIONAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA; PERO LA FALTA DE NORMAS PRECISAS HA HECHO QUE ESTAS FACULTADES SE HAYAN EJERCIDO DE MANERA MUY LIMITADA." (13)

AL RESPECTO, ESTIMO ES NECESARIO HACER ALGUNOS COMENTARIOS: ESTA LEY TIENE POR OBJETO, DE ACUERDO CON LO QUE ESTABLECE SU ARTÍCULO 1°. "PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA PARA ESTIMULAR UN DESARROLLO JUSTO Y EQUILIBRADO", SIN EMBARGO, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, SE VA A TENDER SOBRE TODO A FORTALECER A LAS SOCIEDADES EN CUYA INTEGRACIÓN PARTICIPE EL CAPITAL MEXICANO CON EL FIN DE EVITAR QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DESPLACE A LAS SOCIEDADES NACIONALES.

ARTURO DÍAZ BRAVO COMENTA QUE "A NADIE ESCAPARÁ YA SU FRANCO CARÁCTER NACIONALISTA, SU INDUDABLE TENDENCIA DE PROTECCIÓN DE LA INVERSIÓN NACIONAL Y DE PONER COTO AL CAPITAL EXTRANJERO." (14)

---

(13) INICIATIVA DE LEY SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR. MÉXICO. ENERO DE 1973. PÁGINAS 16, 18 Y 19.

(14) DÍAZ BRAVO, ARTURO. RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE DURANGO, DGO. JULIO - DICIEMBRE DE 1975. PÁGINA 181.

ES IMPORTANTE SABER QUE ANTERIORMENTE A LA EXPEDICIÓN - DE ESTA LEY, LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS ESTABAN EXPUESTOS A INTERPRETACIONES Y CRITERIOS DIVERSOS QUE REGULABAN SU INTERVENCIÓN; DE AHÍ QUE EL HECHO DE EXISTIR YA UNA REGULACIÓN JURÍDICA, SEA CUAL FUERE ÉSTA, REPRESENTABA PARA ELLOS UNA SEGURIDAD EN - CIERTA MANERA, PUES DE ACUERDO CON LA OPINIÓN DE EVERARDO ----- FLORES CANTÚ "LA LEY QUE AHORA SE ANALIZA NO DEBE DE CONSTITUIR UNA SORPRESA PARA LOS INVERSIONISTAS, NI SE POR SI MISMA MOTIVO DE ALARMA EN EL INTERIOR O EXTERIOR; A MAYOR ABUNDAMIENTO, ME - INCLINO A CREER QUE LOS INVERSIONISTAS PREFERIRÁN CONTAR CON UN PROPIO ORDENAMIENTO LEGAL QUE ESTABLEZCA LAS LLAMADAS REGLAS DE JUEGO Y NO SEGUIR EXPUESTOS A CRITERIOS VARIABLES O FLEXIBLES." (15)

COMO ERA LÓGICO, LA EXPEDICIÓN DE ESTA LEY CAUSÓ GRAN-- DES CONTROVERSIAS, COMO LA AFIRMA ARTURO DÍAZ BRAVO, "Y LEVANTÓ UNA GRAN TOLVANERA, NO SOLO COMO ERA LÓGICO, ENTRE CIERTOS SEC- TORES DE LA INVERSIÓN DEL PAÍS, SINO NATURALMENTE ENTRE LOS IN- VERSIONISTAS EXTRANJEROS. GRANDES SECTORES DE LAS ECONOMÍAS IN TERNACIONALES, COMO BIEN SABEN USTEDES, SE HABÍAN ENTERADO, SON NOTICIA CASI DIARIA EN LOS PERIÓDICOS, SE SINTIERON LESIONADOS, ENVIARON, EMISARIOS PARA INFORMARSE DEL VERDADERO ALCANCE DE ES TA LEY; HUBO PROTESTAS, NO FALTARON LAS RECLAMACIONES, PERO --- BIEN SABEMOS NOSOTROS TAMBIÉN QUE TODA TOLVANERA SE CALMA Y PA- RECE QUE YA LAS COSAS VUELVEN A SU CAUCE, QUE LA INVERSIÓN EX-- TRANJERA HA RESPIRADO, HA EXHALADO UN SUSPIRO DE ALIVIO QUIZÁS- ANTE VARIAS MANIFESTACIONES DE LA AUTORIDAD MEXICANA." (16).

---

(15) IBID.
(16) IBID. PÁGINAS 182 Y 183.

SIN EMBARGO, A PESAR DE TODAS ESTAS MANIFESTACIONES Y - DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA QUE SE OTORGABA A LA INVERSIÓN NACIONAL, LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS TENÍAN CONOCIMIENTO DE LA - EXISTENCIA DE UN ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE REGULARA SU SITUA--- CIÓN, LO QUE SIGNIFICÓ UN GRAN AVANCE.

LLAMA LA ATENCIÓN TAMBIÉN EL HECHO DE QUE EN LA INICIATIVA DE LA LEY SE SEÑALÓ QUE EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944- OTORGABA FACULTADES A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES PARA AUTORIZAR O LIMITAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, SIENDO QUE, COMO YA ESTUDIÉ ANTERIORMENTE LA CONSTITUCIONALIDAD Y VIGENCIA DE ESTE DECRETO HA SIDO MUY CONTROVERTIDA DEBIDO A LA SUPUESTA TEMPORALIDAD DE SUS EFECTOS.

FINALMENTE, EL 9 DE MARZO DE 1973, FUÉ PUBLICADA EN EL- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN LA "LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA."

COMO YA INDIQUÉ ANTERIORMENTE, EL OBJETO DE LA LEY ES - PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA PARA ESTIMULAR UN DESARROLLO JUSTO Y EQUILIBRADO Y CONSOLI-- DAR LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA DEL PAÍS.

PARA LO EFECTOS DE LA LEY, SE CONSIDERA INVERSIÓN EX-- TRANJERA LA QUE EFECTUÉN LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES EXTRANJERAS, UNIDADES ECONÓMICAS EXTRANJERAS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA Y LAS EMPRESAS MEXICANAS EN LAS QUE PARTICIPE MAYORITARIAMENTE CAPITAL EXTRANJERO O EN LAS QUE LOS EXTRANJEROS TENGAN, POR- CUALQUIER TÍTULO, LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE LAS EM

PRESAS, (ARTÍCULO 2°).

SU ARTÍCULO 3°. ESTABLECE LA CLÁUSULA CALVO, AL SEÑALAR QUE LOS EXTRANJEROS QUE ADQUIERAN BIENES DE CUALQUIER NATURALEZA EN EL TERRITORIO NACIONAL, ACEPTAN CONSIDERARSE COMO NACIONALES RESPECTO DE DICHOS BIENES Y NO INVOCAR, LA PROTECCIÓN DE SU GOBIERNO EN RELACIÓN A AQUÉLLOS, BAJO LA PENA, EN CASO DE HACERLO, DE PERDER DICHOS BIENES EN BENEFICIO DE LA NACIÓN.

SUS ARTÍCULOS 4°. Y 5°., RESPECTIVAMENTE, ESTABLECEN -- LAS ACTIVIDADES QUE ESTÁN RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA AL ESTADO Y A LOS MEXICANOS O SOCIEDADES MEXICANAS CON CLÁUSULA DE - EXCLUSIÓN DE EXTRANJEROS, ASÍ COMO LAS ACTIVIDADES EN QUE SE ADMITE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN UN DETERMINADO PORCENTAJE, ESTABLECIÉNDOSE QUE EN CASO DE QUE LAS DISPOSICIONES LEGALES NO --- EXIJAN UN PORCENTAJE DETERMINADO, LA INVERSIÓN EXTRANJERA PODRÁ PARTICIPAR EN UNA PROPORCIÓN QUE NO EXCEDA DEL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO Y SIEMPRE QUE NO TENGA, POR CUALQUIER TÍTULO, LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE LA EMPRESA.

ASÍMISMO, ESTA LEY AQUIPARA A LA INVERSIÓN MEXICANA LAQUE EFECTUÉN LOS INMIGRADOS, SALVO QUE POR RAZÓN DE SU ACTIVI-- DAD, SE ENCUENTREN VINCULADOS CON CENTROS DE DECISIÓN ECONÓMICA DEL EXTERIOR.

POR LO QUE SE REFIERE A LA CONDICIÓN Y ACTIVIDADES DE - LOS INMIGRANTES, QUEDAN REGULADAS POR LAS DISPOSICIONES DE LA - LEY GENERAL DE POBLACIÓN (ARTÍCULO 6°.).

LA MULTICITADA LEY ESTABLECE QUE LOS EXTRANJEROS, LAS-SOCIEDADES EXTRANJERAS Y LAS SOCIEDADES MEXICANAS CON CLÁUSULA DE ADMISIÓN DE EXTRANJEROS, NO PODRÁN ADQUIRIR EL DOMINIO DI--RECTO SOBRE LAS TIERRAS Y AGUAS EN UNA FAJA DE CIEN KILÓMETROS A LO LARGO DE LAS FRONTERAS Y DE CINCUENTA EN LAS PLAYAS.

LAS SOCIEDADES EXTRANJERAS NO PODRÁN ADQUIRIR EL DOMI-NIO DIRECTO DE LAS TIERRAS Y AGUAS, NI OBTENER CONCESIONES PA-RA LA EXPLOTACIÓN DE AGUAS.

LAS PERSONAS FÍSICAS EXTRANJERAS PODRÁN ADQUIRIR EL DO MINIO SOBRE LOS BIENES SEÑALADOS EN EL PÁRRAFO ANTERIOR, PRE--VIO PERMISO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y LA ELA BORACIÓN DEL CONVENIO A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL PÁRRA FO CUARTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, (ARTÍCULO 7°).

EN ESTA LEY SE ESTABLECEN DOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE --CONTROLAR SE CUMPLAN LAS DISPOSICIONES APLICABLES A LA INVER--SIÓN EXTRANJERA: LA COMISIÓN Y EL REGISTRO NACIONAL DE INVER--SIONES EXTRANJERAS, (ARTÍCULOS 11 Y 23, RESPECTIVAMENTE).

EN ESTA INVESTIGACIÓN ÚNICAMENTE SE ESTUDIARÁ A LA CO-MISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, COMO ÓRGANO FACUL-TADO ANTICONSTITUCIONALMENTE, PARA EXPEDIR CRITERIOS GENERALES QUE HABRÍAN DE SEGUIRSE EN LA APLICACIÓN DE DIVERSOS PRECEPTOS DE LA MULTICITADA LEY.

2.1.- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

LA INICIATIVA DE LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA ESTABLECÍA QUE "SE REQUERIRÁ AUTORIZACIÓN PARA ADQUIRIR POR INVERSIONISTAS EXTRANJEROS MÁS DEL VEINTICINCO POR CIENTO DEL CAPITAL DE UNA EMPRESA O -- MÁS DEL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DE SUS ACTIVOS FIJOS, PARA ARRENDAR UNA EMPRESA A LOS ACTIVOS QUE SEAN ESENCIALMENTE PARA LA EXPLOTACIÓN Y PARA TODOS AQUELLOS ACTOS POR MEDIO DE LOS -- CUALES LA ADMINISTRACIÓN DE UNA EMPRESA RECAIGA EN INVERSIONISTAS EXTRANJEROS O POR LOS QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA ADQUIERA POR CUALQUIER TÍTULO, LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE - LAS EMPRESAS.

LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS CUYA - CREACIÓN SE PROPONE EN ESTA INICIATIVA, SERÁ LA ENCARGADA DE - RESOLVER EN ESTOS CASOS Y LA AUTORIZACIÓN SE OTORGARÁ A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO DEL ESTADO QUE CORRESPONDA.

SE CONSIDERA QUE LA NORMA GENERAL DEBE SER LA DE QUE - LA INVERSIÓN EXTRANJERA NO PARTICIPE EN MÁS DE UN CUARENTA Y - NUEVE POR CIENTO. LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, ORGANISMO DEL MÁS ALTO NIVEL, QUEDARÁ FACULTADA PARA RESOLVER SOBRE CASOS DE EXCEPCIÓN, FIJANDO REGLAS GENERALES O -- EXAMINANDO CASOS CONCRETOS CUANDO ESTOS JUSTIFIQUEN UN TRATAMIENTO ESPECIAL." (17).

CON ESTA LEY SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, CUYO ANTECEDENTE ES LA COMISIÓN MIXTA INTERSE

---

(17) IBID. PÁGINA 20.

CRETARIAL, QUE COMO YA DIJE ANTERIORMENTE, ES UN ÓRGANO ENCARGADO DE VIGILAR Y CONTROLAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN NUESTRO PAÍS.

AL RESPECTO, ARTURO DÍAZ BRAVO SEÑALA QUE "LA COMISIÓN TIENE COMO PRINCIPAL ATRIBUTO, AMÉN DE MUCHOS OTROS, EL DE SERVIR DE ÓRGANO INTÉRPRETE DE LA PROPIA LEY, REPITO, TIENE MUCHAS OTRAS ATRIBUCIONES Y TANTO ASÍ QUE LA LEY FACULTA A ESA COMISIÓN INCLUSO A AUMENTAR LOS PORCENTAJES DE INVERSIÓN EXTRANJERA CUANDO LO CONSIDERA CONVENIENTE PARA LA ECONOMÍA DEL PAÍS." (18).

LA COMISIÓN, COMO ÓRGANO DE CONTROL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, SERÁ ESTUDIADA EN SU TOTALIDAD EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO.

---

(18) IBID. PÁGINA 183.

C A P I T U L O I I

NATURALEZA JURIDICA, ATRIBUCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

PARA PODER DETERMINAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE COMI-- SIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, EN ADELANTE C.N.I.E., ES NECESARIO ESTUDIAR SU INTEGRACIÓN Y FACULTADES.

1.- INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

DE ACUERDO CON LO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGU-- LAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, EN ADELANTE L.I.E., "SE CREA LA CO MISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS QUE ESTARÁ INTEGRADA POR LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN, RELACIO-- NES EXTERIORES, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PATRIMONIO NACIO-- NAL, INDUSTRIA Y COMERCIO, TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y DE LA PRESIDENCIA. SERÁN SUPLENTES DE LOS RESPECTIVOS TITULARES, - LOS SUBSECRETARIOS QUE CADA UNO DE ELLOS DESIGNE."

COMO SE OBSERVA EN EL PRECEPTO ANTES CITADO, SE HACE - MENCIÓN A LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO NACIONAL Y A LA SECRETA- RÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, QUE DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 26- DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CORRES PONDEN ACTUALMENTE A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUS- - TRIA PARAESTATAL Y A LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUS- TRIAL, RESPECTIVAMENTE; POR LO QUE DEBERÍA REFORMARSE EL PRIMER PÁRRAFO DEL PRECEPTO SEÑALADO, INDICANDO EL NOMBRE DE ESTAS SE- CRETARÍAS.

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, LA COMISIÓN ESTÁ INTEGRADA

POR LOS TITULARES DE DICHAS DEPENDENCIAS, A LO QUE IGNACIO GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA COMENTA: "NÓTESE QUE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN SON FUNCIONARIOS PÚBLICOS, (PERSONAS FÍSICAS) Y NO LAS SECRETARÍAS QUE REPRESENTEN. . ." (1).

COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, SURGE LA INQUIETUD RELATIVA A LA NO PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA INTEGRACIÓN DE DICHA COMISIÓN, A LO QUE EVERARDO FLORES CANTÚ COMENTA: "CONSIDERO UN ERROR EL HABER EXCLUIDO DEL SENO DE LA COMISIÓN, AL SECTOR PRIVADO, PUES ÉSTE PUEDE Y DEBE CONTRIBUIR A LA UBICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y PROCEDIMIENTOS QUE MÁS CONVENGA, PARA ESTIMULAR O DESALENTAR LA IMPORTACIÓN DE CAPITAL EXTRANJERO.... PIENSO ES INDISPENSABLE LA PRESENCIA DEL SECTOR PRIVADO DENTRO DEL SENO DE LA COMISIÓN, PARA QUE SEA UTILIZADA ADECUADAMENTE, PUES EN ÚLTIMA INSTANCIA, ES LA INICIATIVA PRIVADA LA MÁS AFECTADA PARA ASOCIARSE A LA EXTRANJERA, POR COMPETIR CON ÉSTA O EN ÚLTIMA INSTANCIA NEGOCIAR CON ELLA." (2).

AL RESPECTO ESTIMO ADECUADO QUE EL SECTOR PRIVADO TUVIERA PARTICIPACIÓN EN LA COMISIÓN, NO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA MISMA, SINO COMO UN ÓRGANO DE CONSULTA EXTERNA, DEBIDO A QUE SON LOS PARTICULARES LOS QUE TIENEN MAYOR CONTACTO CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INDIRECTA QUE SE PRETENDE EFECTUAR EN NUESTRO PAÍS Y ELLOS SON LOS QUE TIENEN QUE ACUDIR ANTE LAS AU-

---

(1) GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, IGNACIO. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA. MÉXICO. EDITORIAL PORRUA, S. A. 1985. PÁG. 151.

(2) IBID.

TORIDADES GUBERNAMENTALES PARA QUE SE TRÁMITE Y, EN SU CASO, SE RESUELVA SOBRE LA PETICIÓN PLANTEADA; POR LO QUE DE NO TOMARSE EN CUENTA LA OPINIÓN DE DICHO SECTOR SE VERÍAN MENOSCABADOS---- SUS INTERÊSES Y EN CONSECUENCIA SE AFECTARÍA LA ECONOMÍA NACIONAL.

EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11, YA SEÑALADO, ESTABLECE QUE: "LA COMISIÓN SERÁ AUXILIADA POR UN SECRETARIO EJECUTIVO QUE SERÁ DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA"; ALRESPECTO ES SUFICIENTE EN ESTE MOMENTO DE MI ESTUDIO HACER NOTAR LA EXISTENCIA DEL SECRETARIO EJECUTIVO, CUYAS ATRIBUCIONES SERÁN ESTUDIADAS MÁS ADELANTE EN EL PRESENTE CAPÍTULO.

ADEMÁS DE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS Y DEL SECRETARIO EJECUTIVO, EN LA COMISIÓN PARTICIPA PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO, CUYA DESIGNACIÓN CORRESPONDE A DICHO SECRETARIO.

POR LO QUE CORRESPONDE A LAS SESIONES DE LA COMISIÓN, ÉSTAS SERÁN PRESIDIDAS ROTATIVAMENTE, DE ACUERDO CON EL ORDEN SEÑALADO EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL MULTICITADO ARTÍCULO 11, POR EL TITULAR QUE SE ENCUENTRE PRESENTE. LA COMISIÓN SESIONARÁ POR LO MENOS UNA VEZ AL MES.

EN LA REALIDAD LA COMISIÓN NO SE REÚNE CON TAL FRECUENCIA Y TAL COMO LO SEÑALA JORGE BARRERA GRAF: "... LA COMISIÓN SE REUNE SIN PERIODICIDAD ALGUNA, E INCLUSIVE, INDEBIDAMENTE, SIN REUNIÓN EFECTIVA SE ADOPTAN LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES Y ESTAMPAN SU FIRMA LOS SECRETARIOS O LOS SUBSECRETARIOS DE ESTADO, EN UN DOCUMENTO QUE LES ENVÍA EL SECRETARIO EJECUTIVO DE

LA COMISIÓN, Y QUE PREVIAMENTE HA DISCUTIDO CON ELLOS." (3)

POR OTRO LADO, PIENSO QUE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA NO ESTABLECE EL QUÓRUM DE ASISTENCIA NECESARIO PARA QUE LA COMISIÓN PUEDA SESIONAR VÁLIDAMENTE, POR LO QUE DE ACUERDO CON LO QUE ESTABLECE IGNACIO GÓMEZ PALACIO: "... DEBERAN ESTAR PRESENTES, POR LO MENOS, UN SECRETARIO DE ESTADO QUE LA PRESIDA Y ADEMÁS TRES SUBSECRETARIOS DE OTRAS SECRETARÍAS DE ESTADO, ACTUANDO COMO SUPLENTES DESIGNADOS POR LOS RESPECTIVOS TITULARES. DE ESTA MANERA ESTARÁN REPRESENTADAS AL MENOS CUATRO DE LAS SIETE SECRETARÍAS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN." (4)

POR LO QUE RESPECTA AL QUÓRUM NECESARIO PARA ADOPTAR LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN, A CADA SECRETARÍA DE ESTADO LE CORRESPONDE LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS QUE SEAN DE SU COMPETENCIA CONFORME A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, POR LO QUE NO EXISTE EL LLAMADO "QUÓRUM DE VOTACIÓN", Y DE NO ENCONTRARSE PRESENTE LA SECRETARÍA CUYO CASO DEBA ESTUDIARSE SE SUSPENDERÁ LA SESIÓN HASTA QUE LA SECRETARÍA INTERESADA ESTÉ REPRESENTADA EN LA SESIÓN CON EL QUÓRUM DE ASISTENCIA NECESARIO.

EL PÁRRAFO ANTERIOR LLAMA MI ATENCIÓN YA QUE SE DEBERÍA ESTABLECER UN MECANISMO MÁS PRÁCTICO QUE CUBRIERA O PREVIERA LOS CASOS EN QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO INTERESADOS EN LA MATERIA NO SE ENCONTRARAN PRESENTES EN LA SESIÓN YA QUE AL NO

---

(3) IBID. PÁGINA 155.
(4) IBID. PÁGINA 152.

CREARSE ESTE MECANISMO SE ESTÁ PERJUDICANDO A LOS INVERSIONISTAS QUE SOMETEN PROYECTOS A SU RESOLUCIÓN DEBIDO A LA PÉRDIDA DE --- TIEMPO QUE TRANSCURRE ENTRE LAS SESIONES EN QUE SE ENCUENTREN -- PRESENTES TODOS LOS SECRETARIOS DE ESTADO, O BIEN EL SECRETARIO- DE ESTADO INTERESADO.

CON RESPECTO A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y AL SECRETA-- RIO EJECUTIVO QUE INTEGRAN LA COMISIÓN, SU DESIGNANCIÓN Y REMO-- CIÓN CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO Y DURAN EN SU CARGO, COMO -- MÁXIMO, UN TERMINO IGUAL AL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUE- LOS DESIGNA.

DESTACA EL COMENTARIO DE IGNACIO GÓMEZ PALACIO AL EXPRE SAR QUE " UNA DECISIÓN CONTRARIA A LA POLÍTICA O EXPECTATIVA PRE SIDENCIALES, PUEDE SER MODIFICADA EN CUALQUIER TIEMPO MEDIANTE - EL SIMPLE ACTO DE REMOVER A LOS DISIDENTES " (5), LO QUE NOS --- MUESTRA UNA VEZ MÁS EL PODER QUE EJERCE EL EJECUTIVO FEDERAL --- CUANDO SE TRATA DE ASUNTOS QUE PUEDAN AFECTAR " EL INTERÉS NACIO NAL ".

2.- FACULTADES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS TIENE - DIVERSAS FACULTADES CONSIGNADAS EN EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJE-- RA, LAS CUALES SERÁN ESTUDIADAS A CONTINUACIÓN:

---

(5) IBID. PÁGINA 154.

2. I.- ANALISIS

I.-"RESOLVER, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5 DE ESTA LEY SOBRE EL AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL PORCENTAJE EN QUE PODRÁ PARTICIPAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LAS DIVERSAS ÁREAS GEOGRÁFICAS O DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS, CUANDO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES O REGLAMENTARIAS QUE EXIJAN UN PORCENTAJE DETERMINADO Y FIJAR LAS CONDICIONES CONFORME A LAS CUALES SE RECIBIRÁ DICHA INVERSIÓN.

II.- RESOLVER SOBRE LOS PORCENTAJES Y CONDICIONES CONFORME A LOS CUALES SE RECIBIRÁ LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AQUELLOS CASOS CONCRETOS QUE, POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES QUE EN ELLOS CONCURRAN, AMERITEN UN TRATAMIENTO ESPECIAL."

ANTES DE ENTRAR AL ANÁLISIS DE ESTAS FRACCIONES, ES NECESARIO ACLARAR QUE EL ARTÍCULO 5o, A QUE ALUDE LA FRACCIÓN PRIMERA, ESTABLECE UNA SERIE DE ACTIVIDADES EN LAS QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA SÓLO PODRÁ PARTICIPAR EN UN PORCENTAJE DETERMINADO Y EN SUS PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO EXPRESA, RESPECTIVAMENTE: "EN LOS CASOS EN QUE LAS DISPOSICIONES LEGALES O REGLAMENTARIAS NO EXIJAN UN PORCENTAJE DETERMINADO, LA INVERSIÓN EXTRANJERA PODRÁ PARTICIPAR EN UNA PROPORCIÓN QUE NO EXCEDA DEL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS Y SIEMPRE QUE NO TENGA POR CUALQUIER TÍTULO, LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE LA EMPRESA.

LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, PODRÁ RESOLVER SOBRE EL AUMENTO O LA DISMINUCIÓN DEL PORCENTAJE A

QUE ALUDE EL PÁRRAFO ANTERIOR, CUANDO A SU JUICIO SEA CONVENIENTE PARA LA ECONOMÍA DEL PAÍS Y FIJAR LAS CONDICIONES CONFORME A LOS CUALES SE RECIBIRÁ EN LOS CASOS ESPECÍFICOS, LA INVERSIÓN EXTRANJERA...

DE ACUERDO CON LO ANTERIOR SE CONCLUYE EN LO SIGUIENTE:

A).- LA COMISIÓN NO PODRÁ RESOLVER SOBRE EL AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AQUELLAS ACTIVIDADES QUE YA TENGAN ESTABLECIDO UN PORCENTAJE DETERMINADO EN LAS LEYES O REGLAMENTOS, COMO ES EL CASO DE LA MINERÍA, PETROQUÍMICA Y FABRICACIÓN DE COMPONENTES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, ENTRE OTRAS.

B).- LA COMISIÓN TIENE LA FACULTAD GENERAL PARA RESOLVER SOBRE EL AUMENTO DEL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, ASÍ COMO PARA FIJAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA SU AUTORIZACIÓN, LAS CUALES SE REALIZAN A TRAVÉS DEL ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS O PROGRAMAS A CUMPLIR, COMO ES EL PROGRAMA DE CREACIÓN DE EMPLEOS, DE INSTALACIÓN Y RELOCALIZACIÓN DE PLANTAS INDUSTRIALES EN ZONAS DE DESARROLLO PRIORITARIO, ENTRE OTROS. POR LO QUE SE REFIERE AL CASO EN EL QUE EL INVERSIONISTA EXTRANJERO PRETENDA DISMINUIR EL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DE SU PARTICIPACIÓN EN UNA SOCIEDAD, NO SE REQUIERE AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN; ES

SUFICIENTE QUE SE PRESENTE EL AVISO DE DICHA DISMINUCIÓN ANTE ESTE ÓRGANO YA QUE CON ELLO SE ESTÁ MEXICANIZANDO A LA SOCIEDAD EN CUESTIÓN.

c).- EN LAS FRACCIONES I Y II EN ESTUDIO SE OTORGAN A LA COMISIÓN FACULTADES MÁS ESPECÍFICAS PARA RESOLVER SOBRE EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE INVERSION EXTRANJERA, DEPENDIENDO DEL ÁREA GEOGRÁFICA O DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE QUE SE TRATE, COMO ES EL CASO DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS EN CUYO CAPITAL PUEDE PARTICIPAR EL CIEN POR CIENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, ASÍ COMO PARA RESOLVER AQUELLOS CASOS QUE POR SU IMPORTANCIA AMERITAN UN TRATAMIENTO ESPECIAL.

AL RESPECTO IGNACIO GÓMEZ PALACIO ESTABLECE QUE:. "LA DISTINCIÓN LEGISLATIVA RADICA EN QUE TANTO LA FACULTAD OTORGADA EN LA FRACCIÓN I SE DIRIGE A REGULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN DIVERSAS ÁREAS GEOGRÁFICAS O DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS, MEDIANTE LO QUE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA L.I.E., HA DENOMINADO REGLAS GENERALES, LA FRACCIÓN II FACULTA A LA COMISIÓN PARA RESOLVER AQUELLOS CASOS CONCRETOS QUE, POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES QUE EN ELLOS CONCURRAN, AMERITEN UN TRATAMIENTO ESPECIAL." (6).

EVERARDO FLORES CANTÓN, COMENTA: "... LAS FACULTADES DE LA COMISIÓN SON MUY AMPLIAS, QUEDANDO EN SUS MANOS LA DETERMINACIÓN SOBRE DIRECCIÓN, COMPOSICIÓN Y CUANTÍA DE LA INVERSIÓN EX-

---

(6) IBID. PÁGINA 159.

TRANJERA. ESTO, EN POCAS PALABRAS, SIGNIFICA QUE LA INVERSIÓN PROVENIENTE DEL EXTERIOR SERÁ GOBERNADA NO POR LA LEY SINO POR-LOS JUICIOS Y CRITERIOS QUE ESTABLEZCA LA COMISIÓN." (7).

NO COINCIDO DEL TODO CON LA OPINIÓN ANTERIOR YA QUE A-PESAR DEL ESCASO NÚMERO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN, EXISTEN UNA SERIE DE CRITERIOS EN LOS QUE SE BASA DICHO ÓRGANO PARA DETERMINAR - LA CONVENIENCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA-EN LAS SOCIEDADES MEXICANAS Y QUE SERÁN ESTUDIADAS EN EL PRESENTE CAPÍTULO.

FRACCION III.

III.- "RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE - PRETENDA EFECTUAR EN EMPRESAS ESTABLECIDAS O POR ESTABLECERSE - EN MÉXICO, O EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS."

ESTA FRACCIÓN ABARCA TRES SUPUESTOS:

A).- FACULTAD PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN EMPRESAS ESTABLECIDAS.

TIENE COMO FUNDAMENTO EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY PARA - PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, QUE ESTABLECE EN SU PRIMER PÁRRAFO: "SE REQUERIRA LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA QUE CORRESPONDA, SEGÚN LA RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE QUE SE TRATE, CUANDO UNA O VARIAS DE LAS - PERSONAS FÍSICAS O MORALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2, EN -

---

(7) IBID.

UNO O VARIOS ACTOS O SUCESIÓN DE ACTOS, ADQUIERA O ADQUIRIERAN MÁS DEL VEINTICINCO POR CIENTO DEL CAPITAL O MÁS DEL CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DE LOS ACTIVOS FIJOS DE UNA EMPRESA. SE EQUIPARA A LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS, EL ARRENDAMIENTO DE UNA EMPRESA O DE LOS ACTIVOS ESENCIALES PARA LA EXPLOTACIÓN."

EN ESTE SUPUESTO, EL INVERSIONISTA EXTRANJERO QUE PRETENDA ADQUIRIR O INVERTIR EN SOCIEDADES MEXICANAS YA CONSTITUÍDAS EN MÁS DEL VEINTICINCO POR CIENTO DE SU CAPITAL O CUARENTA Y NUEVE POR CIENTO DE LOS ACTIVOS FIJOS, REQUERIRÁ LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA CORRESPONDIENTE Y LA RESOLUCIÓN PREVIA DE LA COMISIÓN, CUYA REGULACIÓN ESTÁ PREVISTA EN LA SECCIÓN III DE LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE FEBRERO DE 1988, Y A LA QUE EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO SE ESTUDIARÁ.

B).- FACULTAD PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN EMPRESAS POR ESTABLECERSE EN MÉXICO.

ESTA FACULTAD DEBE RELACIONARSE CON EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, YA TRANSCRITO ANTERIORMENTE, YA QUE ESTE PRECEPTO ES EL QUE LIMITA LA FACULTAD OTORGADA A LA COMISIÓN. AL RESPECTO, ESTE ÓRGANO HA SOSTENIDO QUE: "NO SE REQUIERE AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN PARA CONSTITUIR UNA SOCIEDAD EN LA QUE LA

INVERSIÓN EXTRANJERA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY, - SEA INFERIOR A LOS POCENTAJES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 5o. DE - DICHA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA... LA FACULTAD QUE A LA COMISIÓN CONCEDE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 12 PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN EMPRESAS POR ESTABLECERSE EN MEXICO NO SE REFIERE A LAS SOCIEDADES QUE VAN A CONSTITUIRSE, SIEMPRE QUE SE SUJETEN A LO ESTATUÍDO POR EL MENCIONADO ARTÍCULO 5."

c).- FACULTAD PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN NUEVOS ESTABLECI- - MIENTOS.

ESTA FACULTAD DE LA COMISIÓN HA SIDO AMPLIAMENTE DISCUTIDA, YA QUE NO EXISTE UNA DISPOSICIÓN DENTRO DE LA L.I.E., QUE- SIRVA COMO FUNDAMENTO LEGAL A TAL FACULTAD.

LA ANTERIOR AFIRMACIÓN SE BASA EN EL HECHO DE LA AUSENCIA DENTRO DE LA MULTICITADA LEY, DE UN PRECEPTO QUE OBLIGUE A - LOS PARTICULARES A SOLICITAR LA AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN PARA INVERTIR EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS, LO QUE DARÍA LUGAR A LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESTOS, SIN NECESIDAD DE LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE.

EL TÉRMINO "NUEVO ESTABLECIMIENTO," COMO ADICIÓN REALIZADA POR EL SENADO A LA INICIATIVA PRESIDENCIAL, DEBE ENTENDERSE COMO "LA UNIDAD TÉCNICA QUE COMO SUCURSAL, AGENCIA U OTRA FORMA- SEMEJANTE SEA PARTE INTEGRANTE Y CONTRIBUYA A LA REALIZACIÓN DE- LOS FINES DE LAS EMPRESAS", TAL Y COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 16- DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

IGNACIO GOMÉZ PALACIO SEÑALA: "OBVIAMENTE, UNA FORMA - EN QUE SE AUMENTAN LAS OPERACIONES DE UNA EMPRESA, ES MEDIANTE- LA APERTURA DE SUCURSALES, AGENCIAS O FORMAS SEMEJANTES. ES - EL AUMENTO O INCREMENTO DE LAS OPERACIONES DE UNA EMPRESA CONSIDERADA COMO INVERSIONISTA EXTRANJERA, LA QUE SE PRETENDE REGULAR Y CONTROLAR A TRAVÉS DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 12 DE- LA L.I.E., MEDIANTE LA OBTENCIÓN DEL PERMISO CORRESPONDIENTE DE LA COMISIÓN." (8).

EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO SE ESTUDIARÁ AMPLIAMENTE ESTA- FACULTAD RELATIVA A LOS NUEVOS ESTABLECIMIENTOS CON BASE EN LA- RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

FRACCION IV.

IV.- "RESOLVER SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN - EXTRANJERA EXISTE EN MÉXICO, EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS."

A ESTA FACULTAD DE LA COMISIÓN SE LE APLICA EL MISMO COMENTARIO RELATIVO A LA AUSENCIA DE UN PRECEPTO LEGAL QUE SIRVA- DE FUNDAMENTO A ESTA FRACCIÓN.

EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA L.I.E. SE SEÑALA:

"... EL ESTADO NO CONSIDERA CONVENIENTE QUE LA INVER- - SIÓN EXTRANJERA DESPLACE A LA EMPRESA MEXICANA, -

---

(8) IBID. PÁGINA 164.

PORQUE ELLO EQUIVALDRÍA A FRUSTAR DÉCADAS DE ES- - FUERZOS EN FAVOR DE UNA INDUSTRIALIZACIÓN INDEPENDIENTE. TAMPOCO ES DESEABLE QUE EL CAPITAL FORÁNEO INCURRA EN PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS..." (9).

EN BASE A LO ANTERIOR, SE OBSERVA QUE ESTA FACULTAD DE- LA COMISIÓN TIENE POR OBJETO EL PROTEGER LAS INDUSTRIAS ESTABLECIDAS EN EL MERCADO NACIONAL QUE LLEVEN A CABO LAS ACTIVIDADES- QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA PRETENDE REALIZAR; CON EL FIN DE - EVITAR QUE EL INICIAR DICHAS ACTIVIDADES SE DESPLACE A LAS SO-- CIEDADES MEXICANAS QUE TRABAJAN SATISFACTORIAMENTE.

EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO SE ESTUDIARÁ LA REGULACIÓN DE- NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS EN LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

FRACCION V.

V.- "SER ÓRGANO DE CONSULTA OBLIGATORIA EN MATERIA DE - INVERSIONES EXTRANJERAS PARA LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN - ESTATAL, INSTITUCIONES FIDUCIARIAS DE LOS FIDEICOMISOS CONSTI-- TUIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL O POR LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y PARA LA COMISIÓN NACIONAL DE VALORES."

CONFORME A ESTA FRACCIÓN, LA COMISIÓN ES UN ÓRGANO DE - CONSULTA OBLIGATORIA, POR LO QUE SE DICE QUE ES UNA OBLIGACIÓN-

---

(9) IBID. PÁGINA 19, 20 Y 21.

Y NO UNA FACULTAD LA QUE SE ESTABLECE EN ESTA FRACCIÓN.

AL RESPECTO IGNACIO GÓMEZ PALACIO SE PLANTEA CUESTIONAMIENTOS BASTANTE INTERESANTES:

> "¿PUEDEN OTRAS PERSONAS O ENTIDADES NO LISTADAS EN LA FRACCIÓN V, CONSULTAR A LA COMISIÓN?; ¿SON VÁLIDAS LAS RESOLUCIONES QUE EMITA LA COMISIÓN, A CONSULTAS REALIZADAS POR PETICIONES DIFERENTES A LAS PERSONAS O ENTIDADES LISTADAS EN DICHA FRACCIÓN?" (10).

COINCIDO CON LAS INTERROGANTES DE DICHO AUTOR YA QUE CONSIDERO QUE LA COMISIÓN SÍ TIENE LA OBLIGACIÓN DE CONTESTAR LAS CONSULTAS HECHAS POR PERSONAS O ENTIDADES DIFERENTES A LAS LISTADAS EN LA FRACCIÓN EN ESTUDIO, LO QUE ES MUY DISTINTO A LAS AUTORIZACIONES QUE CONCEDE DICHO ÓRGANO, PUES A ELLO NO ESTÁ FACULTADA.

FRACCION VI.

VI.- "ESTABLECER LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS."

ESTA FRACCIÓN HA SIDO OBJETO DE DIVERSAS DISCUSIONES, YA QUE EN ELLA SE LE DA A LA COMISIÓN LA FACULTAD DE ESTABLECER CRITERIOS Y REQUISITOS PARA APLICAR DISPOSICIONES LEGALES, LO QUE CONSTITUYE LA LLAMADA "FACULTAD REGLAMENTARIA" CUYO EJERCICIO CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO CON BASE EN EL ARTÍCULO 89,-

---

(10) IBID. PÁGINA 178.

FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS.

ESTA FACULTAD ANTICONSTITUCIONAL SERÁ ESTUDIADA MÁS DETALLADAMENTE EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO.

FRACCIONES VII Y VIII.

VII.- "COORDINAR LA ACCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS ATRIBUCIONES EN - MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

VIII.- SOMETER A LA CONSIDERACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL, PROYECTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS, ASÍ COMO MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS."

PIENSO QUE ES ADECUADO QUE EXISTA COMUNICACIÓN ENTRE - LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON EL MULTICITADO ÓRGANO, CON EL FIN DE LOGRAR QUE SE OBSERVE DETENIDAMENTE LA - APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN NUESTRO PAÍS, LO QUE OCASIONARÁ MAYORES BENEFICIOS EN LA ECONOMÍA NACIONAL.

FRACCION IX.

IX.- "LAS DEMÁS QUE LE OTORGUE ESTA LEY".

ADEMÁS DE LAS OCHO FACULTADES ATRIBUIDAS A LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN LAS FRACCIONES SEÑALADAS ANTERIORMENTE, EXISTEN OTRAS ATRIBUCIONES SEÑALADAS A LO LARGO-

DE LA L.I.E., ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRAN LAS SIGUIENTES:

A).- EL ARTÍCULO 9o. DE LA L.I.E. ESTABLECE QUE LA - - C.N.I.E. PODRÁ OTORGAR UN DERECHO DE PREFERENCIA A LOS INVERSIONISTAS MEXICANOS, SOBRE LOS EXTRANJE-- ROS, PARA ADQUIRIR ACTIVOS FIJOS DE UNA EMPRESA O- PARA TENER PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL DE UNA SO-- CIEDAD.

CONSIDERO QUE LA INTENCIÓN PARA OTORGAR ESTA FACULTAD - AL ÓRGANO EN ESTUDIO, ES LA PROTECCIÓN A LAS SOCIEDADES MEXICANAS Y EVITAR EL DESPLAZAMIENTO DE LOS INDUSTRIALES NACIONALES - PARA QUE ÉSTOS ABARQUEN MÁS RAMAS LO QUE SE REFLEJARÁ EN LA ECO NOMÍA NACIONAL.

B).- EL ARTÍCULO 10 SEÑALA QUE LA C.N.I.E., TOMARÁ LAS- MEDIDAS QUE CONSIDERE NECESARIAS PARA PROMOVER LAS ADQUISICIONES SEÑALADAS ANTERIORMENTE, EN EMPRESAS ESTABLECIDAS EN EL PAÍS.

ESTIMO SERÍA ADECUADO QUE EN ESTE ARTÍCULO SE INDICARÁ- CON BASE EN QUE CRITERIOS O RESOLUCIONES LA COMISIÓN ADOPTARA - LAS MEDIDAS CONVENIENTES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LOS- INVERSIONISTAS EXTRANJEROS EN EL CAPITAL DE UNA SOCIEDAD NACIO- NAL, LO QUE REFLEJARÁ MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS INVER-- SIONISTAS, TANTO NACIONALES COMO EXTRANJEROS.

C).- EL ARTÍCULO 25, EN SU PRIMERA FRACCIÓN, ESTABLECE- QUE LA C.N.I.E. SEÑALARÁ POR MEDIO DE SUS RESOLU--

CIONES LAS PROPORCIONES Y MODALIDADES DE LOS TITULOS NOMINATIVOS DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS.

SIN EMBARGO, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1982, SE PUBLICÓ UNA REFORMA AL ARTÍCULO III DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCATILES, EN LA QUE SE ESTABLECIÓ QUE LOS TÍTULOS REPRESENTATIVOS DEL CAPITAL SOCIAL DEBERÍAN SER NOMINATIVOS; POR LO QUE CONSIDERO QUE ESTE ARTÍCULO CARECE DE APLICACIÓN Y DEBERÍA SER REFORMADO.

A MAYOR ABUNDAMIENTO E INDEPENDIENTEMENTE DE LO COMENTADO ANTERIORMENTE, PIENSO QUE LA COMISIÓN NO TIENE FACULTADES PARA DECIDIR, POR MEDIO DE SUS CRITERIOS, CUALES SERÁN LAS MODALIDADES DE LAS ACCIONES DE UNA SOCIEDAD YA QUE ESTA ATRIBUCIÓN LE COMPETE A LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES Y NO A LA C.N.I.E., POR NO SER MATERIA DE SU REGULACIÓN; Y SÍ DE LA CITADA LEY.

CARLOS ARELLANO GARCÍA CLASIFICA LAS FACULTADES DE LA C.N.I.E. EN CINCO CLASES:

A).- FACULTADES DECISORIAS, CONTENIDAS EN LAS FRACCIONES I, II, III Y IV DEL ARTÍCULO 12 DE LA L.I.E.

B).- FACULTADES CONSULTIVAS, CONTENIDAS EN LA FRACCIÓN V DEL MULTICITADO ARTÍCULO.

C).- FACULTADES REGLAMENTARIAS, CONTENIDAS EN LA FRACCIÓN VI.

D).- FACULTADES COORDINADORAS, CONTENIDAS EN LA FRAC--

CIÓN VII.

E).- FACULTADES DE PROYECCIÓN LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA, CONTENIDAS EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO - DE REFERENCIA. (11).

CREO QUE LA LLAMADA "FACULTAD REGLAMENTARIA", SEÑALADA POR ESTE AUTOR Y QUE SE LE ATRIBUYE A LA C.N.I.E., ES ANTICONSTITUCIONAL, YA QUE ÓNICAMENTE PUEDE SER EJERCITADA POR EL PODER EJECUTIVO Y NO POR DICHO ÓRGANO, COMO SE ANALIZARÁ EN SU OPORTUNIDAD.

3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

YA UNA VEZ ANALIZADA LA INTEGRACIÓN Y FACULTADES DE LA C.N.I.E., ESTUDIARÉ AHORA, SU NATURALEZA JURÍDICA.

DE ACUERDO CON LO QUE SEÑALA ANDRÉS SERRA ROJAS: "LAS PRINCIPALES COMISIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO SE PUEDEN COMPRENDER EN LOS GRUPOS SIGUIENTES:

A).- COMISIONES DESCENTRALIZADAS.

B).- COMISIONES CENTRALIZADAS.

C).- COMISIONES DESCONCENTRADAS.

D).- COMISIONES INTERSECRETARIALES.

E).- COMISIONES DESAPARECIDAS.

---

(11) ARELLANO GARCÍA CARLOS. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. PÁGINA 449.

F).- COMISIONES TRANSFORMADAS." (12).

PARA DETERMINAR EL GRUPO AL QUE PERTENCE LA C.N.I.E., - ES NECESARIO ACUDIR AL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN ADELANTE, L.O.A.P.F., QUE A LA LETRA DICE:

> "EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PODRÁ CONSTITUIR COMISIONES INTERSECRETARIALES PARA EL DESPACHO DE ASUNTOS EN-QUE DEBAN INTERVENIR SECRETARÍAS DE ESTADO O DEPARTA--MENTOS ADMINISTRATIVOS.....
>
> LAS COMISIONES PODRÁN SER TRANSITORIAS O PERMANENTES Y SERÁN PRESIDIDAS POR QUIEN DETERMINE EL PRESIDENTE DE-LA REPÚBLICA."

CON FUNDAMENTO EN DICHO ARTÍCULO Y EN LA INTEGRACIÓN DE LA C.N.I.E., SE PUEDE AFIRMAR QUE ÉSTE ÓRGANO ES UNA COMISIÓN - INTERSECRETARIAL, LA CUAL ES DEFINIDA POR MIGUEL ACOSTA ROMERO-COMO: "ORGANISMOS INTERMEDIOS CREADOS PARA LA ATENCIÓN DE ASUNTOS QUE IMPLICAN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN DIVERSAS RAMAS O MATERIAS, Y ESTÁN INTEGRADAS POR UNO O VARIOS-SECRETARIOS DE ESTADO, JEFES DE DEPARTAMENTO O DIRECTORES O GERENTES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS." (13).

LA CREACIÓN DE ESTA COMISIÓN INTERSECRETARIAL POR EL -

---

(12) SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITO--RIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. PÁGINA 677.

(13) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DE DERECHO - - ADMINISTRATIVO. U.N.A.M. 1975. PÁGINA 90.

CONGRESO DE LA UNIÓN HA SIDO MUY DISCUTIDA, YA QUE MIENTRAS PARA ALGUNOS AUTORES LA FACULTAD DE CREAR COMISIONES INTERSECRETARIALES CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE AL PODER EJECUTIVO, Y AL HABER CREADO LA C.N.I.E., POR LEY, ES UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LO QUE CONSTITUYE UNA INVASIÓN DE ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO SOBRE LAS DEL PODER EJECUTIVO, ENTRE LOS QUE DESTACAN GABINO FRAGA, (14) Y JACINTO FAYA VIESCA, (15).

POR EL CONTRARIO, PARA OTROS AUTORES, EL ARTÍCULO 21 DE LA L.O.A.P.F., YA TRASCRITO, NO EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDA CONSTITUIR COMISIONES INTERSECRETARIALES, YA QUE LA L.O.A.P.F. ES DISTRIBUTIVA Y NO ATRIBUTIVA DE FUNCIONES, COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL, QUE A LA LETRA DICE: "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA QUE EXPIDA EL CONGRESO, QUE DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN QUE ESTARÁN A CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS..."

AL RESPECTO, JORGE BARRERA GRAF, ESTABLECE: "EFECTIVAMENTE, LA CREACIÓN DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS COMO LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES E INCLUSIVE DE OTROS DE MAYOR JERARQUÍA COMO LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y LA CONSTITUCIÓN DE ENTI-

---

(14) FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. PÁGINA 192.
(15) FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. PÁGINA 72.

DADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL COMO SON LOS FI-- DEICOMISOS, (ARTÍCULO 1o. L.O.A.P.F.) NO CONSTITUYE UNA FACULTAD QUE SE OTORGUE EN FORMA EXCLUSIVA AL EJERCUTIVO, SINO QUE ESTE - PODER LO COMPARTE CON EL LEGISLATIVO; UNO Y OTRO PUEDEN CREARLOS Y CONSTITUIRLOS." (16)

A MAYOR ABUNDAMIENTO, EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN:

X.- "PARA LEGISLAR EN TODA LA REPÚBLICA SOBRE. . . CO-- MERCIO. . . "

XVI.- "PARA DICTAR LEYES SOBRE NACIONALIDAD, CONDICIÓN- JURÍDICA DE LOS EXTRANJEROS. . . "

XXX.- "PARA EXPEDIR TODAS LAS LEYES QUE SEAN NECESARIAS A OBJETO DE HACER EFECTIVAS LAS FACULTADES ANTERIORES Y TODAS - LAS OTRAS CONCEDIDAS POR ESTA CONSTITUCIÓN A LOS PODERES DE LA - UNIÓN."

FRANCISCO JOSÉ CRUZ CONSIDERA QUE LA BASE CONSTITUCIO-- NAL DE LA COMISIÓN SE ENCUENTRA EN ESTA ÚLTIMA FRACCIÓN, YA QUE- EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES IMPLÍCITAS, EL LEGISLADOR PUDO - CREAR LA COMISIÓN, POR TENER FACULTADES PARA CREAR LA L.I.E. (17).

---

(16) IBID. PÁGINA 158.
(17) CRUZ GÓNZALEZ, FRANCISCO JOSÉ. INVERSIÓN EXTRANJERA - DIRECTA... ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA - UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. MÉXICO. PÁGINA 459.

OPINO QUE LA CREACIÓN DE LA C.N.I.E., POR EL CONGRESO - DE LA UNIÓN NO ES ANTICONSTITUCIONAL, YA QUE COMO SE ESTUDIÓ - ANTERIORMENTE, LA FORMACIÓN DE ESTAS COMISIONES INTERSECRETARIALES NO ES EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PARA ENTRAR UN POCO MÁS EN DETALLE, NUESTRA CARTA MAGNA FACULTA AL - CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LAS LEYES NECESARIAS PARA PODER HACER EFECTIVAS SUS DEMÁS FACULTADES, POR LO QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL EXPEDIR LA L.I.E., Y EN CONSECUENCIA, AL - CREAR LA C.N.I.E., HIZO USO DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 73 SEÑALADO.

4.- LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS COMO ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

4. I.- LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS COMO ORGANO DE AUTORIDAD Y ORGANO AUXILIAR.

EL ARTÍCULO 12 DE LA L.I.E., YA ANALIZADO, ESTABLECE - LAS ATRIBUCIONES DE LA C.N.I.E. POR LO QUE, CON BASE EN EL CONTENIDO Y EJERCICIO DE ESAS FACULTADES SE ESTUDIARÁ EL CARÁCTER DE ÓRGANO DE AUTORIDAD Y ÓRGANO AUXILIAR DE LA C.N.I.E.

GABINO FRAGA HACE LA DISTINCIÓN ENTRE LO QUE ES UN ÓRGANO DE AUTORIDAD Y UN ÓRGANO AUXILIAR, ESTABLECIENDO QUE:

A).- CUANDO LA COMPETENCIA OTORGADA A UN ÓRGANO IMPLICA LA FACULTAD DE REALIZAR ACTOS DE NATURALEZA JURÍDICA QUE AFECTAN LA ESFERA DE LOS PARTICULARES Y LA DE IMPONER A ÉSTOS SUS DETERMINACIONES, ES DECIR,-

CUANDO EL REFERIDO ÓRGANO ESTÁ INVESTIDO DE FACULTADES DE DECISIONES Y EJECUCIÓN, SE ESTÁ FRENTE A UN ÓRGANO DE AUTORIDAD.

B).- CUANDO LAS FACULTADES ATRIBUIDAS A UN ÓRGANO SE REDUCEN A DARLE COMPETENCIA PARA AUXILIAR A LAS AUTORIDADES Y PARA PREPARAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS A FIN DE QUE ÉSTAS PUEDAN TOMAR SUS RESOLUCIONES, ENTONCES SE TIENE EL CONCEPTO DE ÓRGANOS AUXILIARES.

EXISTEN, EN PRIMER TÉRMINO, ÓRGANOS AUXILIARES DE PREPARACIÓN QUE SON LOS QUE REALIZAN TODAS LAS FUNCIONES NECESARIAS DE PREPARACIÓN TÉCNICA Y MATERIAL DE LOS ASUNTOS QUE LOS ÓRGANOS DE AUTORIDAD DEBEN DECIDIR.

EN SEGUNDO LUGAR, EXISTEN AGENTES QUE TIENEN EL CARÁCTER DE ÓRGANOS CONSULTIVOS, LOS CUALES PUEDEN SER O BIEN COLEGIADOS O BIEN UNITARIOS. ENTRE LOS ÓRGANOS DE CONSULTA PUEDEN EXISTIR DIVERSOS GRADOS, SEGÚN LA NECESIDAD LEGAL DE OÍRLOS Y LA OBLIGACIÓN QUE HAYA DE SEGUIR LAS OPINIONES QUE EMITAN. ASÍ, PUEDEN SUCEDER QUE LAS AUTORIDADES TENGAN UNA FACULTAD DISCRECIONAL PARA SOLICITAR LA OPINIÓN DE ESOS ÓRGANOS DE CONSULTA. EN TAL CASO, LAS FUNCIONES DE ÉSTE SON SIMPLEMENTE FACULTATIVAS; TAMBIÉN PUEDE OCURRIR QUE LA LEY IMPONGA A LAS AUTORIDADES LA OBLIGACIÓN DE OÍR PREVIAMENTE AL ÓRGANO DE CONSULTA PERO SIN QUE LA OPINIÓN DE ESTA OBLIGUE A LA AUTORIDAD. POR ÚLTIMO, SE PUEDE PRESENTAR EL CASO DE QUE LA AUTORIDAD ESTÉ OBLIGADA A SEGUIR EL PARECER DEL ÓRGANO CONSULTIVO; PROPIAMENTE AQUÍ SE EN-

CUENTRA YA UN ÓRGANO QUE NO ES SIMPLEMENTE CONSULTIVO, SINO QUE- EN REALIDAD SE TRATA DE UN ÓRGANO DE DECISIÓN QUE COLABORA CON - LA AUTORIDAD PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES." (18).

DEL CONCEPTO ANOTADO EN EL INCISO "A", DERIVAN RASGOS CU YO COMENTARIO SE HACE INDISPENSABLE PARA CONOCER EL ALCANCE QUE- EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO TIENE LA NATURALEZA DE ÓRGANO DE - AUTORIDAD.

"EL ÓRGANO DE AUTORIDAD COMO UNIDAD INTEGRANTE DE LA AD- MINISTRACIÓN, SE EXPLICA A TRAVÉS DE LA NECESIDAD QUE EL PODER - EJECUTIVO TIENE DE CONTAR DENTRO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA CON UN MEDIO A TRAVÉS DEL CUAL PUEDA MANIFESTARSE AL EXTERIOR, - NECESIDAD QUE LA TÉCNICA JURÍDICA HA SATISFECHO DOTANDO A LA PER SONA JURÍDICA QUE REPRESENTA AL ESTADO, DE UNIDADES, ENTES O - DEPENDENCIAS A LAS QUE LA LEY FACULTA PARA ACTUAR EN UN ÁMBITO Y MATERIAS EXPRESAMENTE ESTABLECIDAS. EN ESTE CASO, LOS ÓRGANOS- DE AUTORIDAD CARECEN DE AUTONOMÍA Y PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, PUES FORMAN PARTE DE LA PERSONA JURÍDICA QUE REVISTE AL ESTADO.

EL ÓRGANO DE AUTORIDAD COMO TITULAR DE LA POTESTAD DE - IMPERIO EN VIRTUD DE LA CUAL IMPONE SUS DETERMINACIONES A LOS - PARTICULARES, CREA ASÍ RELACIONES JURÍDICAS CON RESPECTO A LA LI BERTAD, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE ESTOS. ES POR ELLO QUE EL- CONCEPTO ADQUIERE IMPORTANCIA EN FUNCIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE -

---

(18) IBID. PÁGINA 126.

RIGEN SUS RELACIONES CON LOS PARTICULARES O GOBERNADOS Y, EN ESPECIAL, CUANDO SU ACTIVIDAD SE TRADUCE EN ACTOS ADMINISTRATIVOS." (19).

LA C.N.I.E., ES UN ÓRGANO QUE TIENE FACULTADES RESOLUTORIAS COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 12 DE LA L.I.E. EN SUS PRIMEROS CUATRO FRACCIONES YA COMENTADAS, YA QUE EN ELLAS SE MANIFIESTAN LOS SUPUESTOS QUE LA MENCIONADA COMISIÓN RESOLVERÁ Y DE LAS QUE SE DESPRENDE EL CARÁCTER DE ÓRGANO DE AUTORIDAD QUE TIENE ESTA INSTITUCIÓN; A MAYOR ABUNDAMIENTO, SUS DETERMINACIONES AFECTARÁN DIRECTAMENTE LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES AL REQUERIR ÉSTOS SU AUTORIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS QUE PRETENDEN EFECTUAR.

DE IGUAL MANERA, DEBE HACERSE NOTAR QUE LA C.N.I.E., ES UN ÓRGANO DE AUTORIDAD PORQUE LA L.I.E. EN SUS ARTÍCULOS 8o. Y DEL 27 AL 31, FIJA LAS SANCIONES QUE SE APLICAN EN LOS CASOS DE CONTRAVENCIÓN A LO DISPUESTO POR ELLA, Y ESPECIALMENTE RESPECTO A LOS ACTOS QUE DEBIENDO INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, NO SE INSCRIBA.

CLAUS VON WOBESER SEÑALA QUE LA C.N.I.E. "... TIENE CALIDAD DE ÓRGANO DE AUTORIDAD EN LOS CASOS DE LAS FACULTADES DECISORIAS Y REGLAMENTARIAS..." (20).

AL RESPECTO, CONSIDERO QUE A PESAR DEL CARÁCTER DE ÓRGA-

---

(19) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. TOMO VI. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. PÁGINA 330.
(20) IBID. PÁGINA 126.

NO DE AUTORIDAD DE LA C.N.I.E., ESTA NO DEBERÍA TENER LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE LE CONCEDE LA L.I.E., YA QUE ESTA ATRIBUCIÓN ES EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR LO QUE ES ANTICONSTITUCIONAL.

ASIMISMO, DEBE MENCIONARSE QUE LA C.N.I.E. ES UN ÓRGANO AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, YA QUE LA L.I.E. EN SU ARTÍCULO 12, FRACCIONES V, VII Y VIII, LE CONFIERE A DICHO ÓRGANO FACULTADES CONSULTIVAS, AL ESTABLECER EN LA FRACCIÓN V, QUE LA C.N.I.E. SERÁ UN ÓRGANO DE CONSULTA OBLIGATORIA EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS PARA LAS DEPENDENCIAS QUE ESTÁN RELACIONADAS CON ESTA MATERIA; LA FRACCIÓN VIII INDICA QUE LA COMISIÓN SERÁ UN ÓRGANO AUXILIAR DE PREPARACIÓN AL SOMETER A LA CONSIDERACIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL PROYECTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS, ASÍ COMO MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA; Y POR ÚLTIMO, LA FRACCIÓN VII FACULTA AL CITADO ÓRGANO PARA COORDINAR LA ACCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS ATRIBUCIONES EN SU ÁREA.

DE ESTE RAZONAMIENTO, SE PUEDE CONCLUIR QUE LA C.N.I.E. TIENE UN CARÁCTER MIXTO, YA QUE ADEMÁS DE SER UN ÓRGANO DE AUTORIDAD, POSEE TAMBIÉN A SU VEZ, EL CARÁCTER DE ÓRGANO AUXILIAR.

4. 2.- LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, COMO PARTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

"LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES LA ACCIÓN DEL ESTADO ENCAMINADA A CONCRETAR SUS FINES. ADMINISTRAR ES SERVIR, ES PRO-

VEER POR MEDIO DE SERVICIOS PÚBLICOS O DE SERVISIOS ADMINISTRATIVOS A LOS INTERÉSES DE UNA SOCIEDAD. AL EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EL PODER EJECUTIVO REALIZA LA IMPORTANTE FUNCIÓN DE ADMINISTRAR." (21)

SERRA ROJAS TRANSCRIBE UNA REFLEXIÓN DE PIERRE ESCOUBE EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS: "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES EL CONJUNTO DE MEDIOS DE ACCIÓN, SEAN DIRECTOS O INDIRECTOS, SEAN HUMANOS, MATERIALES O MORALES, DE LOS CUALES DISPONE EL GOBIERNO NACIONAL PARA LOGRAR LOS PROPÓSITOS Y LLEVAR A CABO LAS TAREAS DE INTERÉS PÚBLICO QUE NO CUMPLAN LAS EMPRESAS PRIVADAS O LAS PARTICULARES Y QUE DETERMINEN LOS PODERES CONSTITUCIONALES, LEGALMENTE DEDICADOS A RECOGER Y DEFINIR LA POLÍTICA GENERAL DE LA NACIÓN." (22).

EN BASE A LO ANTERIOR, SE PUEDE OBSERVAR QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ES SOLO AUXILIAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, YA QUE ÉSTE SE APOYA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA ASÍ CUMPLIR CON SUS ATRIBUCIONES.

AHORA BIEN, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE DIVIDE EN CENTRALIZADA Y PARAESTATAL O DESCENTRALIZADA, SEGÚN LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 1o. DE LA L.O.A.P.F.

EL CITADO ORDENAMIENTO EN SU ARTÍCULO 2o. ESTABLECE QUE: "EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES Y PARA EL DESPACHO DE LOS-

---

(21) SERRA ROJAS, ANDRÉS. IBID. PÁGINA 483.
(22) IBID. PÁGINA 78.

NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO ENCOMENDADOS AL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, HABRÁ LAS SIGUIENTES DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA:

I.- SECRETARÍAS DE ESTADO Y

II.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS."

DE LOS PÁRRAFOS ANTERIORES SE DESPRENDE QUE LA C.N.I.E. AL ESTAR CONSTITUIDA POR LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO ES PARTE INTEGRANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA; POR LO QUE PODRÍA PENSARSE QUE ES UN ÓRGANO DEPENDIENTE DE DICHAS SECRETARÍAS, LO CUAL ES INCORRECTO YA QUE NO EXISTE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE LA COMISIÓN A SECRETARÍA O DEPARTAMENTO ALGUNO, SINO QUE, POR EL CONTRARIO, TIENE UNA POSICIÓN INDEPENDIENTE DE LA DE SUS MIEMBROS, Y SUS FACULTADES DERIVAN NO DE LA L.O.A.P.F., SINO DE OTRA LEY DE IGUAL RANGO COMO ES LA L.I.E.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LA L.I.E. CONCEDE A LA COMISIÓN CIERTA SUPREMACIA SOBRE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EN CUANTO ÉSTOS DEBEN APEGARSE A LAS RESOLUCIONES GENERALES Y ESPECIALES, ASÍ COMO A LOS PROGRAMAS DE COORDINACIÓN QUE DICTE LA COMISIÓN, LO QUE NO IMPLICA UNA DISCORDANCIA ENTRE LA L.O.A.P.F. Y LA L.I.E., PUES DICHA SUBORDINACIÓN ES ÓNICAMENTE RESPECTO A LAS RESOLUCIONES Y CRITERIOS QUE DICTE LA C.N.I.E., POR LO QUE SE PUEDE AFIRMAR, COMO LO SEÑALA BARRERA GRAF QUE "LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES TIENEN UN CARÁCTER INTERMEDIO, ENTRE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS POR UN LADO, Y EL

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR EL OTRO." (23).

5.- ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA L.I.E., LA COMISIÓN SERÁ AUXILIADA POR UN SECRETARIO EJECUTIVO, QUE SERÁ DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

PIENSO QUE EL TÉRMINO "AUXILIADA" SEÑALADO EN LA L.I.E.- ES INADECUADO, YA QUE EL ARTÍCULO 14 DE LA MISMA LEY INDICA QUE- SON ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO EJECUTIVO:

I.- "REPRESENTAR A LA COMISIÓN;

II.- EJECUTAR LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN;

III.- FIJAR LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y - FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA A SU CARGO;

IV.- REALIZAR LOS ESTUDIOS QUE LE ENCOMIENDE LA COMISIÓN;

V.- FORMULAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO ANUAL DE LA COMISIÓN QUE SOMETERÁ A LA CONSIDERACIÓN DE LA MISMA PARA SU APROBACIÓN EN SU CASO;

VI.- RENDIR A LA COMISIÓN UN INFORME ANUAL DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR EL ORGANISMO;

VII.- EJERCER EL PRESUPUESTO DE LA COMISIÓN Y NOMBRAR AL-

---

(23) IBID. PÁGINA 161.

PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO DE LA MISMA; Y

VIII.- LAS DEMÁS QUE LE CORRESPONDAN CONFORME A ESTA LEY Y QUE SEÑALE LA COMISIÓN."

EN BASE A LO ANTERIOR, ES POR LO QUE AFIRMO QUE EL TÉRMINO "AUXILIADA" ES INCORRECTO PORQUE COMO SE PUEDE OBSERVAR DE LA LECTURA DE LAS OCHO FRACCIONES ENUMERADAS ANTERIORMENTE, EN NINGUNA DE ELLAS SE ESTABLECE COMO UNA ATRIBUCIÓN DEL SECRETARIO -- EJECUTIVO LA DE AUXILIAR A LA COMISIÓN, YA QUE, MÁS BIEN, LAS -- ATRIBUCIONES QUE LA L.I.E. LE CONCEDE A DICHO SECRETARIO SON -- LAS DE UN DIRIGENTE POR LAS FACULTADES QUE TIENE DE REPRESENTAR, EJECUTAR, FIJAR, REALIZAR, FORMULAR, RENDIR Y EJERCER TODO TIPO DE ACTOS QUE INTERESEN A LA COMISIÓN.

SERÍA CONVENIENTE QUE EL TÉRMINO "AUXILIADA" FUERA SUSTITUÍDO POR EL DE "DIRIGIDA", YA QUE PIENSO QUE ÉSTA ACEPCIÓN - ES LA MÁS ADECUADA PARA SER EMPLEADA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA L.I.E.

DENTRO DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 14 DE LA L.I.E. AL SECRETARIO EJECUTIVO, LLAMA LA ATENCIÓN LA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN VIII QUE SEÑALA QUE DICHO SECRETARIO TENDRÁ- LAS DEMÁS ATRIBUCIONES QUE LE CORRESPONDEN, CONFORME A LA L.I.E. Y LAS QUE LE SEÑALE LA COMISIÓN, LO QUE PODRÍA INTERPRETARSE EN- EL SENTIDO DE QUE DICHO ÓRGANO ESTÁ FACULTADO PARA INDICARLE --- ATRIBUCIONES AL SECRETARIO O BIEN DELEGARLE SUS FACULTADES, LO - QUE NO ES CORRECTO.

LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 14, SOLO CONTIENE LA FACUL

TAD DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE RECIBIR ATRIBUCIONES ADICIONALES DE LA COMISIÓN MÁS NO LA AUTORIZA A DELEGAR SUS FACULTADES, POR-LO QUE SERÍA NECESARIO MODIFICAR LA L.I.E., OTORGÁNDOLE A DICHO-ÓRGANO LA CAPACIDAD PARA CONFERIR ATRIBUCIONES ADICIONALES.

LA L.I.E. NO SEÑALA LOS REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA - PERSONA QUE OCUPE EL PUESTO DE SECRETARIO EJECUTIVO, TALES COMO: EDAD, NACIONALIDAD Y ACTIVIDAD; ASÍ MISMO, LA DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DEL SECRETARIO LE CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN LA PARTE FINAL DEL ARTÍCULO --- II DE LA MULTICITADA LEY, DE LO QUE SE DESPRENDE QUE DICHO FUN-- CIONARIO NO ESTÁ SUBORDINADO A LA COMISIÓN, YA QUE SU DESIGNA- - CIÓN NO LE COMPETE A DICHO ÓRGANO, NI SUS ACTOS ESTÁN SUJETOS A-LA APROBACIÓN DE ÉSTE.

5. I.- DELEGACION DE FACULTADES AL SECRETARIO EJECUTIVO EN VIRTUD DE LA SISTEMATIZACION DE LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

ADEMÁS DE LAS FACULTADES OTORGADAS POR LA L.I.E. AL SE-- CRETARIO EJECUTIVO DE LA C.N.I.E., EXISTEN UNA SERIE DE ATRIBU-- CIONES DELEGADAS A DICHO FUNCIONARIO EN VIRTUD DE "LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES - EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS", - PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE FEBRERO DE 1988.

ESTA RESOLUCIÓN, QUE ES EN SÍ UN VERDADERO REGLAMENTO Y-

CUYA ANTICONSTITUCIONALIDAD SERÁ TRATADA EN EL SIGUIENTE CAPÍTULO, FUÉ ELABORADA POR LA C.N.I.E. EN SU SESIÓN DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1987; EN CUYA SESIÓN XI, LLAMADA, "DELEGACIÓN DE FACULTADES AL SECRETARIO EJECUTIVO", SE LE CONCEDE LA ATRIBUCIÓN NECESARIA PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN QUE CORRESPONDA PARA QUE AUTORICE A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS PARA REALIZAR DIVERSOS ACTOS, ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ALQUILER Y ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES, SERVICIOS DE ASESORÍA, ASÍ COMO PARA QUE DICHOS INVERSIONISTAS SUSCRIBAN ACCIONES EN EL ACTO DE CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES.

DE IGUAL MANERA, SE LE FACULTA PARA QUE AUTORICE EL INICIO DE OPERACIONES EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS O INICIO DE LA FABRICACIÓN DE NUEVA LÍNEA DE PRODUCTOS O ACTIVIDADES DE NUEVO CAMPO, COMO CONSECUENCIA DE LA FUSIÓN ENTRE SOCIEDADES PERTENECIENTES AL MISMO GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO.

ASIMISMO, SE LE AUTORIZA AL SECRETARIO EJECUTIVO PARA MODIFICAR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS ANTERIORMENTE POR LA COMISIÓN RELATIVAS A LA CONCERTACIÓN DE PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEOS, ASÍ COMO DE LOS COMPROMISOS DE RELOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE SERVICIOS; COMPROMISOS DE MEXICANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE CAPITAL DE SOCIEDADES MEXICANAS.

FINALMENTE, SE LE ATRIBUYE LA CAPACIDAD PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN QUE CORRESPONDA PARA MODIFICAR LOS PLAZOS OTORGADOS POR LA COMISIÓN EN RESOLUCIONES ESPECIFÍCAS PREVIAMENTE EMITIDAS PARA LLEVAR A CABO O CONCLUÍR LA RELOCALIZACIÓN DE ESTABLECIMIEN

TOS, REALIZAR ACTIVIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ALQUILER O ARRENDAMIENTO, LLEVAR A CABO LA MEXICANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE CAPITAL DE SOCIEDADES MEXICANAS Y EJERCER AUTORIZACIONES.

AL RESPECTO ES NECESARIO REMITIR A LOS COMENTARIOS SEÑALADOS EN CUANTO A QUE EL MULTICITADO ÓRGANO NO ESTÁ AUTORIZADO - PARA DELEGAR SUS ATRIBUCIONES.

6.- CRITERIOS QUE SIGUE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DE LA PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA EN SOCIEDADES MEXICANAS.

LA L.I.E. EN SU ARTÍCULO 13 SEÑALA LOS CRITERIOS Y CARACTERÍSTICAS EN QUE DEBE BASARSE LA C.N.I.E. PARA DETERMINAR LA - CONVENIENCIA DE AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, ASÍ COMO FIJAR LOS PORCENTAJES Y CONDICIONES CONFORME A LOS CUALES SE REGIRÁ.

ES DE RECONOCERSE EL MÉRITO DE LA L.I.E. AL ESTABLECER - EN FORMA PORMENORIZADA LOS CRITERIOS QUE HAN DE SEGUIRSE PARA DETERMINAR LOS BENEFICIOS QUE SE OBTIENEN AL AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERAS, EVITANDO CON ELLO EL SISTEMA ABIERTO Y FALTO - DE PRECISIÓN, QUE ALGUNOS PAÍSES SIGUEN AL SOLO SEÑALAR QUE SE - ACEPTARÁ LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE RESULTE ADECUADA PARA SU - ECONOMÍA NACIONAL.

DICHOS CRITERIOS EN QUE HA DE BASARSE LA COMISIÓN, ADEMÁS DE SU CONTENIDO JURÍDICO, TIENEN UN CONTENIDO ECONÓMICO QUE REGULARÁ LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

ASIMISMO, ES NECESARIO HACER NOTAR QUE LA FACULTAD DE DECISIÓN QUE POSEE LA COMISIÓN NO PUEDE EJERCERSE DE MANERA ARBITRARIA O EXCLUSIVA DE LAS PERSONAS QUE INTEGRAN A DICHO ÓRGANO; SINO POR EL CONTRARIO, DEBE EJERCITARSE CON ESTRICTO APEGO A LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA L.I.E. Y QUE SERÁN ESTUDIADOS A CONTINUACIÓN:

ARTICULO 13.- "PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DE AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y FIJAR LOS PORCENTAJES Y CONDICIONES CONFORME A LOS CUALES SE REGIRÁ, LA COMISIÓN TOMARÁ EN CUENTA LOS SIGUIENTES CRITERIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA INVERSIÓN:

I.- SER COMPLEMENTARIA DE LA NACIONAL;

II.- NO DESPLAZAR A EMPRESAS NACIONALES QUE ESTÉN OPERANDO SATISFACTORIAMENTE NI DIRIGIRSE A CAMPOS ADECUADOS CUBIERTOS POR ELLAS;

III.- SUS EFECTOS POSITIVOS SOBRE LA BALANZA DE PAGOS Y, EN PARTICULAR, SOBRE EL INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES;

IV.- SUS EFECTOS SOBRE EL EMPLEO, ATENDIENDO AL NIVEL DE OCUPACIÓN QUE GENERE Y LA REMUNERACIÓN DE LA MANO DE OBRA.

V.- LA OCUPACIÓN Y CAPACITACIÓN DE TÉCNICOS Y PERSONAL ADMINISTRATIVO DE NACIONALIDAD MEXICANA;

VI.- LA INCORPORACIÓN DE INSUMOS Y COMPONENTES NACIONA--

LES EN LA ELABORACIÓN DE SUS PRODUCTOS;

VII.- LA MEDIDA EN QUE FINANCIEN SUS OPERACIONES CON RE-- CURSOS DEL EXTERIOR;

VIII.- LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE INVERSIÓN Y LA NECESIDAD DE IMPULSAR LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUB REGIONAL EN EL ÁREA LATINOAMERICANA;

IX.- SU CONTRIBUCIÓN AL DESENVOLVIMIENTO DE LAS ZONAS O- REGIONES DE MENOR DESARROLLO ECONÓMICO RELATIVO.

X.- NO OCUPAR POSICIONES MONOPOLÍSTICAS EN EL MERCADO - NACIONAL;

XI.- LA ESTRUCTURA DEL CAPITAL DE LA RAMA DE ACTIVIDAD - ECONÓMICA DE QUE SE TRATE;

XII.- EL APORTE TECNOLÓGICO Y SU CONTRIBUCIÓN A LA INVES- TIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA TECNOLOGÍA EN EL PAÍS;

XIII.- SUS EFECTOS SOBRE EL NIVEL DE PRECIOS Y LA CALIDAD- DE SU PRODUCCIÓN;

XIV.- PRESERVAR LOS VALORES SOCIALES Y CULTURALES DEL - PAÍS;

XV.- LA IMPORTANCIA DE LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE, DEN TRO DE LA ECONOMÍA NACIONAL;

XVI.- LA IDENTIFICACIÓN DEL INVERSIONISTA EXTRANJERO CON- LOS INTERÉSES DEL PAÍS Y SU VINCULACIÓN CON CENTROS

DE DECISIÓN ECONÓMICA DEL EXTERIOR; Y

XVII.- EN GENERAL, LA MEDIDA EN QUE COADYUVE AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y SE APEGUE A LA POLÍTICA DE DESARROLLO NACIONAL."

A CONTINUACIÓN HARÉ UN BREVE COMENTARIO ACERCA DE LOS CRITERIOS QUE HAN INFLUIDO DE GRAN MANERA EN LAS DECISIONES QUE TOMA LA COMISIÓN.

LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 13, ESTABLECE QUE LA COMISIÓN DEBERÁ TOMAR EN CUENTA, PARA EMITIR SUS AUTORIZACIONES, QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA NO DESPLACE A LAS EMPRESAS MEXICANAS QUE ESTÁN OPERANDO SATISFACTORIAMENTE Y QUE SE DIRIJA A ACTIVIDADES CUBIERTAS ADECUADAMENTE POR ELLAS.

CON ESTE CRITERIO, SE PRETENDE QUE EL INVERSIONISTA EXTRANJERO CONTRIBUYA AL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL, PERO NO DESPLAZANDO A AQUELLOS INVERSIONISTAS NACIONALES QUE OPERAN SATISFACTORIAMENTE Y ADECUADAMENTE EN SU ÁREA, ES DECIR, CON EFICIENCIA. POR EL CONTRARIO, AL AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN ÁREAS CUBIERTAS EFICIENTEMENTE POR LA INVERSIÓN NACIONAL, SÍ PROVOCARÍA SU DESPLAZAMIENTO, YA QUE, TAL Y COMO LO SEÑALA IGNACIO GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA: "EL EXTRANJERO EN MUCHOS CASOS, POSEE UNA MAYOR CAPACIDAD ECONÓMICA Y EN CONSECUENCIA, UN FUERTE APOYO FINANCIERO, ADEMÁS DE OTROS ELEMENTOS COMO LO PUEDEN SER MARCAS DE COMPROBADA PENETRACIÓN DE MERCADO, COMPRADORES CAUTIVOS, ETC..." (24).

---

(24) IBID. PÁGINA 190.

MUCHO SE HA COMENTADO QUE LA FRACCIÓN MULTICITADA ES ALTAMENTE PROTECCIONISTA DEL INVERSIONISTA NACIONAL, Y EN CONSECUENCIA, DE RECHAZO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA, EN CAMPOS CUBIERTOS POR NACIONALES QUE NO OPEREN SATISFACTORIAMENTE, LO QUE NO ES VERDADERO, YA QUE DEBEN DE VIGILARSE LOS INTERÉSES DE LOS INVERSIONISTAS NACIONALES QUE TRABAJAN Y OPERAN DE UNA MANERA ADECUADA EN SUS DISTINTOS CAMPOS DE ACTIVIDAD.

LA FACCIÓN III DEL ARTÍCULO EN ESTUDIO SEÑALA QUE LA COMISIÓN DEBERÁ TOMAR EN CUENTA LOS EFECTOS POSITIVOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA SOBRE LA BALANZA DE PAGOS Y SOBRE EL INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES, LO QUE SE COMPLEMENTA CON LA FRACCIÓN VII DEL MISMO ARTÍCULO, QUE SEÑALA COMO CRITERIO, LA MEDIDA EN QUE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS FINANCIEN SUS OPERACIONES CON RECURSOS PROVENIENTES DEL EXTERIOR.

CON LOS CRITERIOS ANTERIORES SE PRETENDE PROTEGER LA ECONOMÍA NACIONAL A TRAVÉS DE IMPEDIR LAS FUGAS DE CAPITAL Y FOMENTAR SU INCREMENTO EN EL INTERIOR; YA QUE SI EL INVERSIONISTA EXTRANJERO RECIBIERA FINANCIAMIENTO DE FUENTES INTERNAS, SE ESTARÍAN DESTINANDO CAPITALES NACIONALES PARA FOMENTAR UNA EMPRESA QUE EXTRAERÍA CAPITAL Y GANANCIAS DE NUESTRO PAÍS.

EL ARTÍCULO 13 EN SU FRACCIÓN IV, CONSIDERA COMO CRITERIO, PARA SER TOMADO EN CUENTA POR LA COMISIÓN, LA MEDIDA EN QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA GENERE EMPLEO Y SU REMUNERACIÓN A LA MANO DE OBRA; LO QUE ES DE VITAL IMPORTANCIA EN TIEMPO DE CRISIS, YA QUE DE AUTORIZARSE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, SE CREA-

RÍAN NUEVAS FUENTES DE TRABAJO Y, POR ENDE REMUNERACIÓN A LA MANO DE OBRA EMPLEADA.

LA FRACCIÓN VI DEL MULTICITADO ARTÍCULO, ESTABLECE QUE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DEBERÁ INCORPORAR EN LA ELABORACIÓN DE SUS PRODUCTOS, INSUMOS Y COMPONENTES NACIONALES.

CON ESTE CRITERIO SE PRETENDE AMPLIAR EL MERCADO INTERNO DE CONSUMO AL PROMOVER EL USO DE COMPONENTES E INTEGRANTES NACIONALES, ASÍ COMO PROMOVER INDIRECTAMENTE EL INCREMENTO DE LA TASA OCUPACIONAL.

LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO A COMENTO, SEÑALA QUE SE DEBERÁ TOMAR COMO CRITERIO EL APORTE TECNOLÓGICO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, ASÍ COMO SU CONTRIBUCIÓN A LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO A LA TECNOLOGÍA EN NUESTRO PAÍS.

EL CRITERIO ANTERIOR, TIENE POR OBJETO ACELERAR EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y CIENTÍFICO DEL PAÍS, LO QUE SE LOGRA MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA POR LOS QUE SE ADQUIERAN DERECHOS DE PROPIEDAD INDUSTRIAL, CON EL FIN DE ESTAR MÁS ACORDE CON LA EVOLUCIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA DEL MUNDO.

INDEPENDIENTEMENTE DE LOS CRITERIOS ANTERIORES, LA COMISIÓN DEBERÁ TOMAR EN CUENTA TODA MEDIDA QUE CONSIDERE NECESARIA PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO NACIONAL DE AHÍ LA NECESIDAD DE OTORGAR A LA C.N.I.E. DE DISCRECIONALIDAD EN SUS DECISIONES, SIEMPRE QUE SE BASEN EN EL BENEFICIO DE-

LA ECONOMÍA NACIONAL.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, A LA QUE SE HIZÓ REFERENCIA ANTERIORMENTE, ESTABLECE EN SU SECCIÓN I, PUNTO 5, DENOMINADA "SOLICITUDES DIRIGIDAS A LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y A SU SECRETARIO EJECUTIVO", QUE "SE FACULTA AL SECRETARIO EJECUTIVO PARA QUE AL EMITIR LAS RESOLUCIONES QUE LE CORRESPONDEN, RELATIVAS A LOS CASOS ESPECÍFICOS, CON BASE EN ESTA RESOLUCIÓN GENERAL, ESTABLEZCA CLARAMENTE LAS BASES DE APROBACIÓN, HACIENDO REFERENCIA A LOS CRITERIOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY Y DEBIENDO CONSIDERAR PARA ELLO LA SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA DEL PAÍS Y LA DEL SOLICITANTE."

7.- PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCION DE SUS AUTORIZACIONES.

EL ARTÍCULO 15 DE LA L.I.E. ESTABLECE:

"LAS SOLICITUDES PARA OBTENER LAS AUTORIZACIONES A QUE ESTA LEY SE REFIERE, SE TRAMITARÁN POR CONDUCTO DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

LAS RESOLUCIONES QUE DICTE LA COMISIÓN SE TURNARÁN A LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO QUE CORRESPONDA, QUIENES EMITIRÁN LAS AUTORIZACIONES QUE PROCEDAN CON APEGO A LAS RESOLUCIONES CITADAS."

LO ANTERIOR SE CONFIRMA EN LA SECCIÓN I, PUNTO 2, DE LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES

GENERALES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONIES EXTRANJERAS, QUE A LA LETRA DICE: "LAS SOLICITUDES DIRIGIDAS A LA COMISIÓN SE TRAMITARÁN POR CONDUCTO DEL SECRETARIO EJECUTIVO, QUIEN LAS SOMETERÁ A RESOLUCIÓN A AQUÉLLA DENTRO DE UN PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES, A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE INTEGRE EL EXPEDIENTE RESPECTIVO."

ESTE PUNTO LLAMA MI ATENCIÓN YA QUE NO SE INDICA COMO SE REALIZA LA INTEGRACIÓN DEL EXPEDIENTE RESPECTIVO, QUIEN ES LA PERSONA QUE DETERMINA SU INTEGRACIÓN; YA QUE CON ELLO SE DEJA EN ABSOLUTO ESTADO DE IGNORANCIA Y DE INSEGURIDAD JURÍDICA AL INVERSIONISTA QUE PRESENTA UNA SOLICITUD ANTE LA COMISIÓN DEBIDO A QUE DESCONOCE QUE PAUTAS SE SEGUIRAN A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE SU PROYECTO; DE AHÍ QUE AL ESTABLECERSE LA FORMA EN QUE SE INTEGRA DICHO EXPEDIENTE Y QUIEN LA DETERMINA, SE OTORGARÁ SEGURIDAD JURÍDICA AL INVERSIONISTA LO QUE SE REFLEJA EN BENEFICIOS A LA ECONOMÍA DE NUESTRO PAÍS.

INDEPENDIENTEMENTE DE LO ANTERIOR EL INVERSIONISTA, PARA EFECTOS DEL TRÁMITE DE SU SOLICITUD, SE ENCUENTRA FRENTE A UNA AUTORIDAD REPRESENTADA POR EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL MULTICITADO ÓRGANO. ANTE ÉL PRESENTA SU SOLICITUD HASTA OBTENER LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA; EN TANTO QUE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS INTERNOS NO LE CONCIERNEN AL SOLICITANTE, SINO A LAS AUTORIDADES QUE DECIDEN.

AL RESPECTO JORGE CAMPILLO SAÍNZ COMENTA: "....VA A SER FUNDAMENTALMENTE, UNA COMISIÓN CONSULTIVA DE LAS SECRETA-

RÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. LAS PROPOSICIONES O LAS SOLICITUDES A LA COMISIÓN SE LE PRESENTARÁN A TRAVÉS DE UN SECRETARIO EJECUTIVO, PERO LAS RESOLUCIONES SE DICTARÁN A TRAVÉS DE LAS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS DE ESTADO QUE CORRESPONDA." (25).

CON BASE EN LO ANTERIOR, SE CONCLUYE QUE LA C.N.I.E. ESTÁ DOTADA DE FACULTAD DECISORIAS Y SUS RESOLUCIONES NO ESTÁN SUJETAS A REVISIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES QUE EMITEN LA DECISIÓN DE QUE SE TRATE; CON EXCEPCIÓN DE LAS ADQUISICIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA L.I.E., RELATIVAS A CAPITAL, ACTIVOS FIJOS, ADMINISTRACIÓN O FACULTAD DE CONTROL SOBRE UNA EMPRESA, EN LAS QUE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO TENDRÁN LA FACULTAD DE RESOLVER EN ÚLTIMA INSTANCIA PREVIA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN.

LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEBERÁN EMITIR LAS AUTORIZACIONES QUE PROCEDAN APEGÁNDOSE ESTRICTAMENTE A LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA COMISIÓN.

YA UNA VEZ QUE LAS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS DE ESTADO HAYAN EMITIDO SU CONTESTACIÓN AL SECRETARIO EJECUTIVO, ESTE EMITIRÁ LA CONTESTACIÓN FINAL AL INTERESADO; TAL Y COMO SE DESPRENDE DE ALGUNOS PRECEPTOS DE LA L.I.E., AUNQUE ÉSTA NO LO SEÑALE EXPRESAMENTE.

---

(25) CAMPILLO SAÍNZ, JORGE. TECNOLOGÍA E INVERSIONES EXTRANJERAS. UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO. CONFERENCIA EN NUEVA YORK Y LONDRES. SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. MÉXICO. 1973.

C A P I T U L O I I I

LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

I. - NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS.

PARA PODER DETERMINAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS REGLAMENTOS, ES NECESARIO ACUDIR A LAS DIVERSAS TEORÍAS QUE HAN SURGIDO EN TORNO A ELLA:

LA PRIMERA TEORÍA ESTABLECE QUE EL REGLAMENTO CONSTITUYE UN ACTO DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, NO ÚNICAMENTE PORQUE EMANA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, SINO PORQUE EN SÍ ES UN ACTO DE EJECUCIÓN DE LAS LEYES, SIN TOMAR EN CONSIDERACIÓN QUE EL REGLAMENTO MÁS QUE UN ACTO DIRECTO DE EJECUCIÓN, ES EL MEDIO PARA LLEGAR A ELLA.

EXISTE OTRA TEORÍA QUE NIEGA QUE, DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL, LOS REGLAMENTOS SON VERDADERAS LEYES, EN VIRTUD DE QUE EL CARÁCTER PROPIO DE LA LEY RESIDE EN EL HECHO DE QUE ES CONSIDERADO COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD NACIONAL Y NO EN LA GENERALIDAD NI EN LA IMPERSONALIDAD DE SUS ÓRDENES; EN CONSECUENCIA, EL REGLAMENTO ES EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ADMINISTRADORES. ESTA MISMA TEORÍA SEÑALA QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TIENEN POR OBJETO ASEGURAR EL ORDEN Y PROCURAR LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES.

ESTA TEORÍA TAMPOCO ES ACEPTADA, YA QUE CONSIDERA QUE EL ACTO REGLAMENTARIO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO, ADEMÁS DEL CONCEPTO TAN ESPECIAL QUE TIENE DEL ACTO LEGISLATIVO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ASÍMISMO, SURGE OTRA TEORÍA QUE SOSTIENE QUE LA LEY - Y EL REGLAMENTO SON DIFERENTES PORQUE LA LEY SE EXPIDE EN PERJUICIO DE UNA SOBERANÍA RADICAL Y ABSOLUTA, EN TANTO QUE EL - REGLAMENTO SE EXPIDE EN EJERCICIO DE UNA COMPETENCIA MÁS LIMITABLE.

AL RESPECTO SE SEÑALA QUE ESTA TEORÍA ES FALSA, YA QUE- LA SOBERANÍA TIENE LA CARACTERÍSTICA DE UNIDAD E INDIVISIBILIDAD; ES ÚNICA.

POR ÚLTIMO, EXISTE LA TEORÍA MÁS ACEPTADA, QUE CONSIDERA AL ACTO REGLAMENTARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL, COMO - UN ACTO ADMINISTRATIVO, PERO QUE, DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL, ES UN ACTO LEGISLATIVO, PORQUE EN LA LEY ENCUENTRA LOS - MISMOS CARACTERES QUE EN EL REGLAMENTO.

ESTA TEORÍA ES ACEPTADA POR GABINO FRAGA QUE COMENTA: - "NUESTRA OPINIÓN ES DE QUE EL REGLAMENTO CONSTITUYE, DESDE EL - PUNTO DE VISTA DE SU NATURALEZA INTRÍNSECA, UN ACTO LEGISLATIVO, QUE COMO TODOS LOS DE ESTA ÍNDOLE, CREA, MODIFICA O EXTINGUE SITUACIONES JURÍDICAS GENERALES." (1)

EN VIRTUD DE LAS IDEAS ANTERIORMENTE EXPUESTAS, CONSIDERO NECESARIO COMENTAR ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.

---

(1) IBID. PÁGINA 106.

LA PRINCIPAL DISTINCIÓN ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO RADICA EN QUE LA PRIMERA, DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL, SE ORIGINA NORMALMENTE EN EL PODER LEGISLATIVO, EN TANTO QUE EL SEGUNDO ES PRODUCIDO POR EL PODER EJECUTIVO.

EN CONSECUENCIA, LA LEY PUEDE EXISTIR Y TENER PLENA VALIDÉZ SIN QUE HAYA UN REGLAMENTO DE LA MISMA, POR EL CONTRARIO, EL REGLAMENTO SUPONE LA EXISTENCIA DE UNA LEY, CON LAS EXCEPCIONES QUE MÁS ADELANTE SE ESTUDIARÁN.

AL RESPECTO, JUAN ANTONIO MARTÍNEZ DE LA SERNA COMENTA: "CUANDO LA FINALIDAD DE EJECUTAR LA LEY ENCUENTRA EL OBSTÁCULO DE LA IMPRECISIÓN, OBSCURIDAD O VACÍO, EL REGLAMENTO DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE QUE SE TRATE, ES EL INSTRUMENTO QUE HARÁ DE LA LEY PRECISA, CLARA Y CON EL LÍMITE QUE DEBE ALCANZAR. EL REGLAMENTO NO PUEDE EN CONSECUENCIA NI RESTRINGIR, NI EXCEDER A LA LEY, SINO SÓLO HACERLA POSIBLE Y POR TANTO PROVEER A SU EXACTA OBSERVANCIA." (2)

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LAS LEYES POR SU NATURALEZA NO PUEDEN PREVEER TODOS LOS SUPUESTOS POSIBLES, POR LO QUE SU GRADO DE GENERALIDAD Y ABSTRACCIÓN DEBE SER AMPLIO; LOS REGLAMENTOS EN CAMBIO, DETALLAN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LA LEY PARA QUE LA INDIVIDUALIZACIÓN Y APLICACIÓN DEL ÓRDEN JURÍDICO SEA CLARA Y EFECTIVA.

---

(2) MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA. MÉXICO. 1983. PÁGINA 220.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el Reglamento es, desde el punto de vista formal, un acto administrativo, en tanto que el Poder Ejecutivo tiende a ejecutar la Ley - y, por otra parte, desde el punto de vista material, es un acto participativo de la función legislativa ya que crea, modifica - o extingue situaciones jurídicas.

La afirmaciones anterior es confirmada en el contenido- de las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la - Nación: número de Amparo en Revisión 2521, 3569/1959, Sala- Auxiliar, Informe 1970, página 108; número 2523 de Amparo en- Revisión 3569/1959, Sala Auxiliar, Informe 1970, página 110. - (3).

I.I. - CONCEPTO DE REGLAMENTO.

Gabino Fraga define al Reglamento como "Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal - que expide el Poder Ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes - expedidas por el Poder Legislativo." (4).

Para Jacinto Faya Viesca, "El Reglamento es el puente- que une a la Ley con su ejecución y que hace posible vincular -

---

(3) Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1955-1965. Actualización I Administrativa. Ediciones Mayo. México.- 1967. Página 778.
(4) Ibid. Página 104.

LO ABSTRACTO DEL DISPOSITIVO LEGAL CON LA REALIDAD." (5).

POR SU PARTE, ANDRÉS SERRA ROJAS SEÑALA QUE "EL REGLAMENTO ES EL CONJUNTO DE NORMAS ADMINISTRATIVAS SUBORDINADAS A LA - LEY, OBLIGATORIAS GENERALES E IMPERSONALES, EXPEDIDAS UNILATERAL Y ESPONTÁNEAMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN VIRTUD DE FACULTADES QUE LE HAN SIDO CONFERIDAS POR LA CONSTITUCIÓN O QUE RESULTEN IMPLÍCITAMENTE DEL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO." (6).

FINALMENTE, PARA FELIPE TENA RAMÍREZ, "EL REGLAMENTO, - COMO LEY, ES UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL Y ABSTRACTO, - SANCIONADA POR LA FUERZA PÚBLICA; ES, PUES, UN ACTO OBJETIVAMENTE LEGISLATIVO, QUE SÍ SE ATRIBUYE EXCEPCIONALMENTE AL PODER - EJECUTIVO ES PORQUE LA EXACTA OBSERVANCIA DE LA LEY REQUIERE - LA DETERMINACIÓN DE NUMEROSOS DETALLES, QUE SÓLO PUEDE CONOCER CABALMENTE EL PODER QUE TIENE A SU CARGO LA EJECUCIÓN." (7).

EN LAS CUATRO DEFINICIONES DE REGLAMENTO SEÑALADAS ANTERIORMENTE, DESTACAN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

EL REGLAMENTO ES UN CONJUNTO DE NORMAS GENERALES E IMPERSONALES, MISMAS QUE SON EXPEDIDAS POR EL PODER EJECUTIVO, CON - LA FINALIDAD DE FACILITAR LA OBSERVANCIA Y CUMPLIMIENTO DE LAS-

---

(5) IBID. PÁGINA 123.
(6) IBID. PÁGINA 212.
(7) IBID. PÁGINA 437.

LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

EL REGLAMENTO, COMO ACTO ADMINISTRATIVO, EXPEDIDO POR EL PODER EJECUTIVO SÓLO PODRÁ FACILITAR LA OBSERVANCIA DE LEYES - QUE PROVENGAN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO PODRÁ REFERIRSE A - NINGÚN ARTÍCULO CONSTITUCIONAL, PUES SU REGLAMENTACIÓN LE CO- - RRESPONDE A LAS LEYES ORGÁNICAS O REGLAMENTARIAS.

ASÍ MISMO, EL REGLAMENTO DEBE ESTAR SUPEDITADO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE NUESTRO PAÍS Y A LAS LEYES, YA QUE CUAL- - QUIER VIOLACIÓN A ELLAS LO INVALIDARÍA, DE TAL MANERA QUE CUANDO EL REGLAMENTO ESTÉ EN CONFLICTO CON UNA LEY, DEBERÁ APLICARSE ÉSTA PROCURANDO MODIFICAR EL REGLAMENTO PARA QUE SE AJUSTE A LA LEY.

DE TAL MANERA PUEDE SUCEDER QUE EL REGLAMENTO AMPLIÉ O - RESTRINJA LOS PODERES QUE LA LEY OTORGA A LA ADMINISTRACIÓN, - EN EL CASO DE QUE LA NORMA REGLAMENTARIA LOS AMPLIÉ SURGE SU — ILEGALIDAD, YA QUE NO PUEDE EXTENDER LA COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS; POR EL CONTRARIO, CUANDO LOS RESTRINGE, - TAMBIÉN ES ILEGAL, PORQUE MODIFICA LA ESFERA DE UNA COMPETENCIA ESTABLECIDA POR LA LEY.

POR LO QUE SE REFIERE A LA VIGENCIA DE LA NORMA REGLAMENTARIA, ES NECESARIO SEÑALAR QUE ÉSTA ES PERMANENTE Y ÚNICAMENTE PERDERÁ TAL CARÁCTER SI UN REGLAMENTO EXPEDIDO CON POSTERIORI-- DAD LO ABROGA, O BIEN, CUANDO LA LÍY QUE LE DIÓ ORIGEN ES ABROGADA, DE AHÍ QUE SURJAN DOS SUPUESTOS:

A). - SI LA LEY HABILITANTE FUERA DEROGADA, ÚNICAMENTE - QUEDARÍA VIGENTES LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS CUYOS FUNDAMENTOS LEGALES NO FUERON DEROGADOS; - POR OTRA PARTE;

B). - SI LA LEY FUERA REFORMADA Y ESTAS REFORMAS FUERAN- INCOMPATIBLES CON EL REGLAMENTO ANTERIOR, LA NORMA REGLAMENTARIA PERDERÍA TODA SU EFICACIA JURÍDICA EN LO QUE RESULTARA INCOMPATIBLE CON LAS NUEVAS REFORMAS LEGALES.

EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS, ÉSTOS TIENEN QUE SER CUMPLIDOS TANTO POR LOS DESTINATARIOS DE SUS DISPOSICIONES COMO POR LOS PROPIOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN, YA QUE SI ÉSTOS ÚLTIMOS VIOLAN SUS DISPOSICIONES, SE HACEN ACREEDORES A SANCIONES, ALGUNAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO. CUANDO- EL QUE VIOLA LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS ES EL DESTINATA- - RIO, LA SANCIÓN PUEDE EJECUTARSE EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.

LA FACULTAD PARA EXPEDIR LOS REGLAMENTOS, ES EXCLUSIVA - DEL PODER EJECUTIVO Y SUS CARACTERÍSTICAS SERÁN ESTUDIADAS A - CONTINUACIÓN.

I.2. - LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA HA SIDO DEFINIDA POR JOSÉ - - FRANCISCO RUÍZ MASSIEU COMO "LA FACULTAD QUE POSEE EL JEFE DEL

EJECUTIVO FEDERAL CONSIGNADA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL, PARA EXPEDIR REGLAMENTOS QUE DETALLAN A LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, CON EL PROPÓSITO DE QUE PUEDAN SER ADECUADAMENTE OBSERVADAS. SE TRATA DE INSTRUMENTOS QUE, CON BASE EN LO ESTABLECIDO POR LA LEY QUE SE REGLAMENTA, PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES". (8).

ESTA FACULTAD QUE POSEE EL PODER EJECUTIVO PARA EXPEDIR REGLAMENTOS SE JUSTIFICA POR LA NECESIDAD DE RELEVAR AL PODER LEGISLATIVO DE LA TAREA DE COMPLETAR EN DETALLE LAS LEYES, CON EL FIN DE FACILITAR SU EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO. ADEMÁS DE QUE EL EJERCICIO DE ESTA ATRIBUCIÓN PERMITE QUE LA LEGISLACIÓN PUEDA IR EVOLUCIONANDO DE ACUERDO CON LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE VA A SER APLICADA.

EL REGLAMENTO ES CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE ESTÁ ENCOMENDADA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL QUE DEBERÁ DE PROVEER, EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA, A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LA LEY. EN CONSECUENCIA, LA FACULTAD REGLAMENTARIA ES UNA FUNCIÓN MATERIALMENTE LEGISLATIVA Y FORMALMENTE ADMINISTRATIVA.

ESTA ATRIBUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO PARA EXPEDIR REGLAMENTOS DEBE ESTAR FUNDAMENTADA LEGALMENTE EN LA CONSTITUCIÓN -

---

(8) RUÍZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EDITORIAL TECNOS. MÉXICO. 1978.

POLÍTICA, SIN EMBARGO SU FUNDAMENTACIÓN HA SIDO OBJETO DE DIVERSAS OPINIONES, YA QUE EN DICHO ORDENAMIENTO NO SE ENCUENTRA NINGÚN PRECEPTO QUE SEÑALE EXPRESAMENTE ESTA FACULTAD DEL PODER - EJECUTIVO.

POR OTRO LADO, LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA MEXICANAS HAN ENCONTRADO EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 89, QUE A LA LETRA - DICE:

"LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE, SON LAS - SIGUIENTES:

I. - PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA....."

A PESAR DE QUE EN LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO TRANSCRITO NO SE HACE REFERENCIA EXPRESA A LOS REGLAMENTOS, EL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA SÍ LOS ADMITE, AL SEÑALAR QUE TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PODER EJECUTIVO DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

EN ESTE ARTÍCULO SE OBSERVA QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR REGLAMENTOS, SIN EMBARGO, - NO SE LE ESTÁ OTORGANDO LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

PARA PODER ENCONTRAR EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE -

NUESTRA CARTA MAGNA EL FUNDAMENTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA - DEL EJECUTIVO, ES NECESARIO ANALIZAR DICHA FRACCIÓN MÁS MINUCIOSAMENTE.

EXISTEN TRES FACULTADES DENTRO DE LA FRACCIÓN I, YA TRANSCRITA:

A). - FACULTAD DE PROMULGAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN;

B). - LA FACULTAD DE EJECUTAR DICHAS LEYES; Y

C). - LA FACULTAD DE PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA.

AL RESPECTO, LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA HA ESTABLECIDO:

"EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE NUESTRA CARTA MAGNA, CONFIERE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA TRES FACULTADES:

A). - LA DE PROMULGAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN;

B). -LA DE EJECUTAR DICHAS LEYES; Y

C). - LA DE PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA, O SEA LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

ESTA ÚLTIMA FACULTAD ES LA QUE DETERMINA QUE EL EJECUTIVO PUEDA EXPEDIR DISPOSICIONES GENERALES Y ABSTRACTAS QUE TIENEN -

POR OBJETO LA EJECUCIÓN DE LA LEY, DESARROLLANDO Y COMPLEMENTANDO EN DETALLES LAS NORMAS CONTENIDAS EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. EL REGLAMENTO ES UN ACTO FORMALMENTE ADMINISTRATIVO Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO; PARTICIPA DE LOS ATRIBUTOS DE LA LEY, AUNQUE SOLO EN CUANTO AMBOS ORDENAMIENTOS SON DE NATURALEZA IMPERSONAL, GENERAL Y ABSTRACTA.". (9).

DE ACUERDO A LO ANTERIOR, COMENTARÉ BREVEMENTE LA PRIMERA Y SEGUNDA DE LAS FACULTADES CONTENIDAS EN LA MULTICITADA FRACCIÓN, PARA POSTERIORMENTE ANALIZAR LA ÚLTIMA DE ELLAS.

PROMULGAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE REFIERE AL ACTO POR EL CUAL EL EJECUTIVO AUTENTIFICA LA EXISTENCIA Y REGULARIDAD DE LA LEY, ORDENA SU PUBLICACIÓN Y MANDA QUE SE HAGA CUMPLIR; LO QUE ES DISTINTO DE SU PUBLICACIÓN, YA QUE ÉSTA DE ACUERDO CON LA DEFINICIÓN DE FELIPE TENA RAMÍREZ, ES "EL ACTO DEL PODER EJECUTIVO POR EL CUAL LA LEY VOTADA Y PROMULGADA SE LLEVA AL CONOCIMIENTO DE LOS HABITANTES MEDIANTE UN ACTO QUE PERMITE A CUALQUIERA EL CONOCIMIENTO DE LA LEY Y QUE ESTABLECE PARA LO FUTURO LA PRESUNCIÓN DE QUE LA LEY ES CONOCIDA POR TODOS." (10).

POR OTRA PARTE, LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO PARA EJECUTAR LAS LEYES, CONSISTE EN LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS

---

(9) APÉNDICE 1975, SEGUNDA SALA. TESIS 512.
(10) IBID. PÁGINA 462.

ACTOS NECESARIOS PARA HACERLA EFECTIVA, LOS QUE SE INICIAN INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN Y FINALIZAN CON LA EJECUCIÓN MATERIAL DEL INDIVIDUO A CUMPLIR LA LEY.

LA ÚLTIMA ATRIBUCIÓN CONFERIDA EN LA YA CITADA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL, ES LA QUE TIENE EL PODER EJECUTIVO PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, DE LA QUE SE DESPRENDE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

AL RESPECTO, GABINO FRAGA SEÑALA: "EL SENTIDO GRAMATICAL DE LA PALABRA PROVEER ES EL DE PONER LOS MEDIOS ADECUADOS PARA UN FIN, EN EL CASO, PARA FACILITAR LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES." (11).

PARA FELIPE TENA RAMÍREZ CUANDO SE EMPLEA LA PALABRA "PROVEER", SE QUIERE DECIR QUE EL "PRESIDENTE TIENE FACULTADES DE USAR LOS MEDIOS APROPIADOS PARA HACER QUE SE OBSERVEN LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO." (12); MISMA QUE CONSIDERO ES LA MÁS ADECUADA PARA ATRIBUIRLE AL EJECUTIVO LA FACULTAD DE EXPEDIR REGLAMENTOS.

AHORA BIEN, PARA ALGUNOS AUTORES COMO IGNACIO BURGOA, ESTA FACULTAD DE PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA EL EXACTO CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES, NO PUEDE DESEMPEÑARSE EN RELACIÓN CON AQUELLAS LEYES QUE NO TENGAN UN CONTENIDO MATERIALMENTE ADMINIS-

---

(11) IBID. PÁGINA 110.
(12) IBID. PÁGINA 466.

TRATIVO. POR LO TANTO, ÚNICAMENTE CUANDO LOS ÓRGANOS ESTATALES DE APLICACIÓN O CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES SEAN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, PUEDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EJERCER SU FACULTAD PARA EXPEDIR REGLAMENTOS.

DE LO MANIFESTADO ANTERIORMENTE, SE CONCLUYE QUE EL PODER EJECUTIVO ES EL ÚNICO FACULTADO PARA EXPEDIR NORMAS REGLAMENTARIAS, SURGIENDO LOS LLAMADOS "REGLAMENTOS HETERÓNOMOS", QUE SON AQUELLOS CUYA EXISTENCIA Y VALIDEZ CONSTITUCIONAL DEPENDEN DE LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY PREVIA Y A LA QUE NO PUEDEN CONTRARIAR; DE AHÍ QUE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA HAYA SOSTENIDO EL SIGUIENTE CRITERIO:

"LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SE HA DESPRENDIDO TRADICIONALMENTE DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, QUE LO FACULTA PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA OBSERVANCIA DE LAS LEYES. AHORA BIEN, DE ESO SE DESPRENDE A SU VEZ, QUE ESA FACULTAD NO LE ES OTORGADA POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, PERO TAMBIÉN QUE NO PUEDE EXPEDIRSE UN REGLAMENTO SIN QUE SE REFIERA A UNA LEY, Y SE FUNDE PRECISAMENTE EN ELLA PARA PROVEER EN FORMA GENERAL Y ABSTRACTA EN LO NECESARIO A LA APLICACIÓN DE DICHA LEY A LOS CASOS CONCRETOS QUE SURJAN,..." (13).

SIN EMBARGO, EXISTEN OTRA CLASE DE NORMAS REGLAMENTARIAS

---

(13) INFORME DE 1974. SECCIÓN "TRIBUNALES COLEGIADOS". PÁGINAS 82 A 84.

DISTINTAS A LAS HETERÓNOMAS, QUE CONSTITUYEN LOS LLAMADOS "REGLAMENTOS AUTÓNOMOS"; EN LOS QUE EL EJECUTIVO ES AUTORIZADO POR NUESTRA CARTA MAGNA PARA EMPLEAR EN FORMA AUTÓNOMA SU FACULTAD REGLAMENTARIA, COMO SON, LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICÍA A QUE HACE REFERENCIA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, QUE A LA LETRA DICE: "COMPETE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL CASTIGO DE LAS INFRACCIONES DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICÍA, EL CUAL ÚNICAMENTE CONSISTIRÁ EN MULTA O ARRESTO HASTA POR TREINTA Y SEIS HORAS.".

AL RESPECTO ES NECESARIO ESTABLECER, COMO SE SEÑALÓ ANTERIORMENTE, QUE CONFORME AL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LE COMPETE EXPEDIR REGLAMENTOS DE LAS LEYES DERIVADAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y NO DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES; POR LO QUE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL HA SIDO CONSIDERADO COMO UNA EXCEPCIÓN A LO SEÑALADO.

POR LO QUE CONCIERNE A LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS, ÉSTOS NO PUEDEN EXISTIR EN EL ORDEN FEDERAL, YA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES LEGISLATIVAS CONSIGNADAS EXPRESAMENTE EN NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA EXPEDIR LAS LEYES EN DIVERSAS MATERIAS; DE AHÍ LA PROHIBICIÓN DE DELEGAR ESTA FACULTAD LEGISLATIVA EN FAVOR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

EN CUANTO SE REFIERE AL DISTRITO FEDERAL Y A LOS ESTADOS

DE LA REPÚBLICA MEXICANA Y SIGUIENDO LA OPINIÓN DE IGNACIO BURGOA ES "LA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LA QUE ATRIBUYE AL JEFE DEL EJECUTIVO FEDERAL, LA FACULTAD DE EXPEDIR - REGLAMENTOS, O SEA, DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL, ABSTRACTO- E IMPERSONAL, MEDIANTE LOS CUALES DESARROLLA EL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. TAL FACULTAD REGLAMENTARIA PUEDE DESEMPEÑARSE SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA LEY QUE POR SÍ MISMA ESTABLEZCA LA NOMINACIÓN A LAS DISTINTAS MATERIAS GUBERNATIVAS PREVISTAS EN- LA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DE AHÍ QUE LOS REGLAMENTOS QUE CON TAL MOTIVO SE ELABOREN TIENEN UNA NATURALEZA AUTÓNOMA, PUES SÓLO SE AUTORIZAN EN EL INDICADO ORDENAMIENTO LEGAL.

AHORA BIEN, TRATÁNDOSE DEL RÉGIMEN ANTERIOR DE LOS ESTADOS, SUS RESPECTIVAS CONSTITUCIONES PUEDEN PREVEER FACULTADES REGLAMENTARIAS EN FAVOR DE LOS GOBERNADORES Y CUYO EJERCICIO SE - TRADUCE EN LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS HETERÓNOMOS O AUTÓNOMOS. LOS REGLAMENTOS HETERÓNOMOS DE LOS ESTADOS DEBEN SIEMPRE RECONOCER, PARA SU VALIDEZ JURÍDICA, UNA LEY PREEXISTENTE Y LOS AUTÓNOMOS UNA AUTORIZACIÓN GENERAL QUE EN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES LOCALES SECUNDARIOS O EN LAS CONSTITUCIONES PARTICULARES SE TENGA. SUPONER LO CONTRARIO IMPLICARÍA QUEBRANTAR EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN O SEPARACIÓN DE PODERES Y QUE TAMBIÉN ES IMPERATIVO PARA - LOS ESTADOS, EN EL SENTIDO DE QUE SUS CONSTITUCIONES DEBEN CONSAGRARLO.". (14).

---

(14) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA.MÉXICO. 1982. PÁGINAS 756 Y 757.

FINALMENTE ES NECESARIO ACLARAR QUE EXISTEN DOS PRINCIPIOS EN LOS QUE LA FACULTAD REGLAMENTARIA NO DEBE INTERVENIR DE ACUERDO CON LO QUE SEÑALA GABINO FRAGA:

1. - PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA LEY QUE "CONSISTE EN - QUE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN UNA LEY DE CARÁCTER FORMAL, NO PUEDEN SER MODIFICADAS POR UN REGLAMENTO.". - (15).

ESTE PRINCIPIO SE BASA EN EL ARTÍCULO 72, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN, QUE ESTABLECE: "EN LA INTERPRETACIÓN, REFORMA O DEROGACIÓN DE LAS LEYES O DECRETOS, SE OBSERVARÁN LOS MISMOS - TRÁMITES ESTABLECIDOS PARA SU FORMACIÓN.".

2. - PRINCIPIOS DE RESERVA DE LA LEY, QUE "CONSISTE EN - QUE, CONFORME A LA CONSTITUCIÓN HAY MATERIAS QUE SÓLO - PUEDEN SER REGULADAS POR UNA LEY....., ES DECIR, EXPEDIDA POR EL PODER LEGISLATIVO.". (16)

I.3. - LA PROHIBICION DE DELEGAR LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO EN PERSONA O ENTIDAD ALGUNA.

COMO YA SE ESTUDIÓ ANTERIORMENTE, AL PRESIDENTE DE LA - REPÚBLICA LE CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE LA FACULTAD PARA EMITIR-

---

(15) IBID. PÁGINA 107.
(16) IBID. PÁGINA 107.

NORMAS REGLAMENTARIAS, MISMA QUE NO PUEDE SER DELEGADA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, NI A NINGÚN OTRO FUNCIONARIO; DE LA MISMA MANERA, TAMPOCO ALGUNA LEY PODRÍA AUTORIZAR PARA EXPEDIR REGLAMENTOS A NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA A UNA - PERSONA DISTINTA DEL PODER EJECUTIVO, YA QUE DE LO CONTRARIO - ESTARÍA ESTABLECIENDO UNA EXCEPCIÓN NO PREVISTA EN NUESTRA CARTA MAGNA.

SIN EMBARGO, A PESAR DE LO EXPUESTO ANTERIORMENTE, CON - LA CREACIÓN DE ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA, ALGUNAS LEYES HAN DELEGADO LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN- ALGUNOS FUNCIONARIOS, COMO ES EL CASO DE LO ESTABLECIDO EN EL - ARTÍCULO 240 FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, QUE ESTABLECE COMO FUNCIÓN DE ESTE ÓRGANO- LA DE EXPEDIR SUS REGLAMENTOS INTERIORES, ASÍ COMO LO ESTABLECIDO EN SU ARTÍCULO 253, FRACCIÓN VI, EN LA QUE SE LE ASIGNA AL - CONSEJO TÉCNICO LA FACULTAD DE EXPEDIR LOS REGLAMENTOS ANTERIO-- RES QUE MENCIONA EL ARTÍCULO 240, FRACCIÓN X, DE DICHA LEY.

POR OTRA PARTE, LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ESTABLECE EN SU- ARTÍCULO 115, FRACCIÓN XII, QUE ES OBLIGACIÓN DEL DIRECTOR DEL - INSTITUTO SOMETER A LA CONSIDERACIÓN DE LA JUNTA LAS REFORMAS O ADICIONES QUE CONSIDERE PERTINENTES A LOS REGLAMENTOS INTERIORES, ECONÓMICOS Y DE SERVICIOS MÉDICOS DEL INSTITUTO.

NO OBSTANTE LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS -

INDICADOS, NO SE INVALIDA LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE QUE LA FACULTAD REGLAMENTARIA ES EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

2. - LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 12, FRACCION VI, DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS TIENE UNA SERIE DE ATRIBUCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 12 DE LA L. I. E., MISMAS QUE YA FUERON ESTUDIADAS CON ANTERIORIDAD, ENTRE LAS QUE DESTACA, COMO OBJETO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN, LA CONSIGNADA EN SU FRACCIÓN VI QUE A LA LETRA DICE:

"VI. - ESTABLECER LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS.".

POR MEDIO DE ESTA FACULTAD, LA C. N. I. E., ESTABLECE CRITERIOS Y REQUISITOS MÁS CONVENIENTES, A SU JUICIO, PARA PODER APLICAR LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN LA L. I. E., CON EL OBJETO DE REGULAR ADECUADAMENTE LA INVERSIÓN EXTRANJERA; E INCLUSIVE PUEDE MODIFICAR SUS PROPIOS CRITERIOS PARA ADAPTARSE AL DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICO QUE EXISTA EN EL PAÍS.

ASÍMISMO, LA ATRIBUCIÓN QUE POSEE LA C. N. I. E., PARA-

REGULAR LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES, HA SIDO INTERPRETADO COMO UN ACTO LEGISLATIVO MÁS QUE UN ACTO ADMINISTRATIVO, A-LO QUE IGNACIO GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, COMENTA: "SIGUIENDO LA DISTINCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO, QUE CLASIFICA A LAS FUNCIONES GUBERNAMENTALES DESDE UN PUNTO DE VISTA MATERIAL,-(ANALIZANDO LA NATURALEZA INTRÍNSECA DEL ACTO), CABE SEÑALAR - QUE LA FACULTAD DE LA COMISIÓN OTORGADA EN LA FRACCIÓN VI DEL - ARTÍCULO 12, ES FORMALMENTE EJECUTIVA Y MATERIALMENTE LEGISLATIVA". (17).

COINCIDO CON LAS OPINIONES ANTERIORES AL ESTABLECER QUE-ESTA ATRIBUCIÓN ES FORMALMENTE EJECUTIVA POR SER OTORGADA AL PODER EJECUTIVO, QUIEN TIENE A SU CARGO LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, EN VIRTUD DE QUE A DICHO PODER LE CORRESPONDE ESTABLECER CRITE--RIOS Y REGLAS PARA LA APLICACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES, Y ES MATERIALMENTE LEGISLATIVA PORQUE COMO CONSECUENCIA DE SU EJERCICIO - SE CREAN NORMAS GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES.

CONSIDERO QUE EL EJERCICIO DE LA ATRIBUCIÓN ESTABLECIDA-EN LA FRACCIÓN VI, DEL ARTÍCULO 12, DE LA L. I. E., ES ANTICONSTITUCIONAL, YA QUE LA C. N. I. E., AL ESTABLECER LOS CRITERIOS - Y REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES, ESTÁ - EJERCITANDO UNA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE NO LE CORRESPONDE PORQUE, COMO YA SE ANALIZÓ ANTERIORMENTE, ÉSTA LE COMPETE EXCLUSIVAMENTE AL PODER EJECUTIVO, EL CUAL NO LA PUEDE DELEGAR EN PERSONA U ÓRGANO ALGUNO.

---

(17) IBID. PÁGINA 178.

ESTA OPINIÓN ES COMPARTIDA POR IGNACIO GÓMEZ PALACIOS Y GUTIÉRREZ ZAMORA, QUE AL RESPECTO COMENTA: "LA EJECUCIÓN DE DICHA FACULTAD SE CONSIDERARÁ ANTICONSTITUCIONAL A PESAR DE QUE LOS CRITERIOS Y REQUISITOS EMITIDOS NO EXCEDAN NI CONTRADIGAN LAS DISPOSICIONES DE LA L. I. E., ESTO EN VIRTUD DE QUE SI TAL ES EL CASO, SE ESTARÍA ENTONCES EN PRESENCIA DE EJERCICIOS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA, QUE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, (ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I), CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

A PESAR DE LO ANTERIOR, LA COMISIÓN HA EMITIDO ESTOS "CRITERIOS" CON REGULARIDAD Y LOS HA MODIFICADO, FAVORECIENDO EN OCASIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y EN OTRAS DESFAVORECIÉNDOLA.....". (18).

AHORA BIEN, COMO CONSECUENCIA DEL EJERCICIO DE ESTA ATRIBUCIÓN ANTICONSTITUCIONAL, LA C. N. I. E., HA EXPEDIDO LAS LLAMADAS "RESOLUCIONES", QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES A LAS QUE DEBERÁN SOMETERSE LOS INVERSIONISTAS QUE SOLICITEN UNA AUTORIZACIÓN O PRESENTEN UN AVISO A DICHO ÓRGANO.

SIN EMBARGO, ESTAS RESOLUCIONES AL SER EN SI VERDADEROS REGLAMENTOS, ADOLECEN DEL VICIO DE ANTICONSTITUCIONALIDAD YA QUE NO SON EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL CUAL --

---

(18) IBID. PÁGINAS 178 Y 179.

COMPETE EXCLUSIVAMENTE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTA-- RIA Y CUYO ESTUDIO YA SE ANALIZÓ ANTERIORMENTE.

AL RESPECTO, CLAUS VON WOBESER, SEÑALA: "HABRÁ QUIE-- NES QUIERAN JUSTIFICAR DICHA FACULTAD EN LA DELEGACIÓN QUE HU-- BIERA HECHO EL PODER LEGISLATIVO EN FAVOR DE LA MENCIONADA COMI SIÓN, LO QUE TAMBIÉN RESULTARÍA CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN EN- VIRTUD DE LO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL". (19).

OPINO QUE, INDEPENDIENTEMENTE DEL VICIO DE ANTICONSTI- TUCIONALIDAD, DEL QUE ADOLECEN LAS RESOLUCIONES POR NO SER EXPE DIDAS POR EL ÓRGANO COMPETENTE; ALGUNAS DE ELLAS SE EXCEDEN DE- LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN LOS PRECEPTOS DE LA LEY, POR LO QUE DE LA MISMA MANERA SON ANTICONSTITUCIONALES, YA QUE DICHO ÓRGA NO NO ESTÁ FACULTADO, PARA EJERCER ESE ACTO LEGISLATIVO.

EN SEGUIDA SE ESTUDIARÁN LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTI- CAS DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITE DICHO ÓRGANO.

2.I. - CARACTERISTICAS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

LAS RESOLUCIONES EXPEDIDAS POR LA C. N. I. E., CONTIE- NEN LOS CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGA- LES Y DEBERÁN INSCRIBIRSE EN EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIO--

---

(19) IBID. PÁGINA 133.

NES EXTRANJERAS, TAL Y COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN V, DE LA L. I. E. QUE A LA LETRA DICE:

"SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL QUE DEBERÁN INSCRIBIRSE:

V. - LAS RESOLUCIONES QUE DICTE LA COMISIÓN.".

A MAYOR ABUNDAMIENTO, LOS ARTÍCULOS 51, 52 Y 53 DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS ESTA-- BLECEN, RESPECTIVAMENTE:

"SE INSCRIBIRÁN EN EL REGISTRO LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN, DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A - LA FECHA EN QUE HAYAN SIDO DICTADAS.".

"LAS RESOLUCIONES SE NUMERARÁN PROGRESIVAMENTE Y SE INSCRIBIRÁ, ADEMÁS, LA FECHA EN QUE LAS MISMAS FUERON TOMADAS Y, EN SU CASO, LOS DATOS RELATIVOS A SU PUBLICACIÓN- EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.".

"LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN QUE DEBAN INSCRIBIRSE - SE CLASIFICARÁN, PARA LOS EFECTOS DEL REGISTRO EN GENERALES Y ESPECÍFICAS. LA NUMERACIÓN DE ÉSTAS SERÁ DIFERENTE DE LA DE AQUELLAS.".

DE LA LECTURA DE LOS ARTÍCULOS ANTERIORES SE DESPRENDE - LA EXISTENCIA DE DOS TIPOS DE RESOLUCIONES: GENERALES Y ESPECÍFICAS.

LAS RESOLUCIONES GENERALES SON LOS CRITERIOS QUE ESTABLECEN LA COMISIÓN RESPECTO DE DIVERSAS ACTIVIDADES, CUYO DESARROLLO ES IMPORTANTE PARA LA ECONOMÍA NACIONAL, Y QUE COMO YA SE OBSERVÓ ANTERIORMENTE, DEBEN SER PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN POR SER DE INTERÉS GENERAL PARA LOS INVERSIONISTAS.

LA PROPIA COMISIÓN HA DEFINIDO A LAS RESOLUCIONES GENERALES COMO "INSTRUMENTOS QUE PRETENDEN FACILITAR LA APLICACIÓN DE LA LEY PARA QUE LOS INVERSIONISTAS NACIONALES Y EXTRANJEROS PUEDAN ACATARLA OPORTUNA Y EFICAZMENTE".

EN CAMBIO, LAS RESOLUCIONES ESPECÍFICAS SON AQUELLOS CRITERIOS QUE LA COMISIÓN EXPIDE PARA UN CASO CONCRETO O PARTICULAR QUE SE LE PRESENTA PARA SU AUTORIZACIÓN; COMO ES EL CASO DEL AUMENTO O DISMINUCIÓN DE LOS PORCENTAJES ESTABLECIDOS EN LA L.I.E., O BIEN PARA OTORGAR UN DERECHO DE PREFERENCIA, ENTRE OTROS.

AL RESPECTO, LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE DICHO ÓRGANO HA PROPUESTO LA CODIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ESPECÍFICAS DICTADAS DURANTE EL PERÍODO 1983-1987, LA CUÁL FUÉ APROBADA POR LA C.N.I.E., EN SU SESIÓN DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1987, CREÁNDOSE AL EFECTO EL "SISTEMA DE PRECEDENTES EN MATERIA DE RESOLUCIONES ESPECÍFICAS DICTADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS", (SIPRE).

DICHO SISTEMA MOSTRARÁ PRONUNCIAMIENTOS O CRITERIOS PARTICULARES EMITIDOS POR EL MULTICITADO ÓRGANO EN UN DETERMINADO

ASUNTO, A FIN DE LOGRAR, DE ACUERDO CON LO QUE ESTABLECE LA CITADA COMISIÓN:

"A). - TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN.

B). - MAYOR AUTOMACIDAD EN LAS DECISIONES, BASÁNDOSE EN AQUELLAS QUE PRESENTEN SITUACIONES ANÁLOGAS, EVITANDO - ASÍ LAS CRÍTICAS SOBRE EXCESIVO CASUISMO O DISCRECIONALIDAD; Y

C). -MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS SOLICITANTES."

EN PRINCIPIO, CONSIDERO NECESARIO ACLARAR QUE A PESAR - DE LO QUE SE PROPONE CON DICHO SISTEMA ES DAR SEGURIDAD A LOS INVERSIONISTAS, ES CONVENIENTE RECORDAR QUE LA COMISIÓN ESTÁ DOTADA DE FACULTADES DISCRECIONALES, POR LO QUE, SI EN EJERCICIO DE - ELLAS DICTA RESOLUCIÓN EN UN SENTIDO, NO POR ELLO VA A EMITIR EL MISMO CRITERIO ANTE OTRA SOLICITUD SIMILAR QUE SE LE PRESENTE, - DE AHÍ QUE PIENSE ES CONVENIENTE QUE SE ESTABLEZCA QUE LOS CRITERIOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA ÚNICAMENTE SON UNA BASE O PAUTA PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DEL AUMENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA, MÁS NO SON DEFINITIVOS PARA AUTORIZAR O NO SU CRECIMIENTO.

A PESAR DE LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES, LA COMISIÓN HA EMITIDO 13 RESOLUCIONES GENERALES HASTA EL - 30 DE AGOSTO DE 1984; SIN EMBARGO, EN SU SESIÓN DE 24 DE NOVIEMBRE DE 1987, DECIDIÓ CODIFICAR DICHOS CRITERIOS, EN ALGUNOS CASOS CONTRADICTORIOS Y CONFUSOS, CREANDO AL EFECTO UNA RESOLUCIÓN GENERAL CUYO ESTUDIO SE HARÁ A CONTINUACIÓN.

3. - RESOLUCION GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA - LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES - EXTRANJERAS.

DICHA RESOLUCIÓN FUÉ PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 3 DE FEBRERO DE 1988, Y DE ACUERDO CON LO QUE SEÑALA LA PROPIA COMISIÓN: "PARA CULMINAR SU LABOR, OTORGANDO PLENA SEGURIDAD JURÍDICA A LOS INVERSIONISTAS NACIONALES Y EX-- TRANJEROS, EN CONSULTA CON ORGANISMOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS- Y PRIVADAS, SE PREPARÓ ESTA RESOLUCIÓN GENERAL QUE RECOJE TODAS LAS ANTERIORES FORMULADAS POR ESTE ORGANO Y PLANTEA QUE EN LAS- ACCIONES GUBERNATIVAS LA DISCRECIONALIDAD NO PUEDE USARSE DE MO DO EXCESIVO".

DE ACUERDO CON LO QUE SEÑALA EL LIC. MIGUEL ÁNGEL - - LUCERO: "EN PRIMER LUGAR, EL CAMBIO MÁS IMPORTANTE, DESDE EL - PUNTO DE VISTA FORMAL, QUE LA NUEVA "RESOLUCIÓN GENERAL" INTRO DUJO, FUÉ EL HABER CODIFICADO O AGRUPADO EN UN SOLO CUERPO NORMA TIVO A TODAS LAS ANTERIORES RESOLUCIONES GENERALES, PERO DIVIDI- DO EN SECCIONES, SEGÚN LA MATERIA O LA TEMÁTICA DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECÍA. EL OBJETIVO QUE SE PERSIGUIÓ FUÉ DAR UNA PRE SENTACIÓN UNITARIA Y SISTEMÁTICA AL CONJUNTO DE TODAS LAS RESOLU CIONES GENERALES ANTERIORES, QUE POR HABER SIDO EMITIDAS EN DIFE RENTES ÉPOCAS, SE MOSTRABAN COMO UN GRUPO HETEROGÉNEO Y DESARTICU

LADO DE DISPOSICIONES, (EN ALGUNOS CASOS INCLUSO CONTRADICTO-- RIAS),". (20).

DICHA RESOLUCIÓN ESTÁ DIVIDIDA EN SECCIONES:

LA PRIMERA DE ELLAS ESTABLECE REGLAS GENERALES Y PROCEDIMENTALES RESPECTO A LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES.

LA SECCIÓN SEGUNDA CONTIENE REGLAS QUE SE REFIEREN EXCLUSIVAMENTE A LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DI-- RECTA EN EL CAPITAL DE LAS EMPRESAS.

LAS SECCIONES TERCERA Y SÉPTIMA PREVEEN REGLAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL CAPITAL DE LAS EMPRESAS.

LA SECCIÓN OCTAVA INCLUYE LAS REGLAS QUE REGULAN DE MODO PARTICULAR UN ORGANISMO A TRAVÉS DEL CUAL LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA PUEDE PARTICIPAR EN EL CAPITAL Y EN EL CONTROL DE LAS - EMPRESAS.

LAS SECCIONES NOVENA Y DÉCIMA INCLUYEN LAS REGLAS RELATIVAS A LA EXPANSIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, QUE YA OPERA EN EL PAÍS, POR MEDIO DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS O EL INGRESO A NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS.

---

(20) LUCERO, MIGUEL ANGEL. CONFERENCIA SUSTENTADA EN LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS DE EMPRESAS. MARZO 1988. - PÁGINA 1.

FINALMENTE, LA SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA CONTEMPLA LAS REGLAS RESPECTO A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES AL SECRETARIO EJECUTIVO.

EN CUANTO A LA TÉCNICA EMPLEADA EN DICHA RESOLUCIÓN, PIENSO QUE ES BUENA, YA QUE EN ELLA SE OBSERVA UNA MAYOR CLARIDAD Y PRECISIÓN NORMATIVA EMPLEANDO EN SU TEXTO UNA TERMINOLOGÍA UNIFORME Y CON UN ESTILO LINGUÍSTICO CONSTANTE, ASÍ COMO LA SIMPLIFICACIÓN O REFORMULACIÓN DE TEXTOS DE LAS ANTERIORES RESOLUCIONES GENERALES. ASÍMISMO, DESTACA SU OBJETIVO DE ELIMINAR LAS DEFICIENCIAS DE FORMULACIÓN LINGUÍSTICA QUE PERMITAN ALCANZAR LA FUNCIONALIDAD DEL TEXTO DE LA "RESOLUCIÓN GENERAL" Y LOGRAR LA CERTIDUMBRE Y SEGURIDAD JURÍDICA PARA EL INVERSIONISTA, Y ESTÁ AGRUPANDO DIVERSOS CRITERIOS EN UN SOLO CUERPO NORMATIVO OTORGANDO UNA MAYOR FACILIDAD PARA EL MANEJO DE LAS MISMAS, DANDO COMO RESULTADO MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA Y CELERIDAD EN LOS TRÁMITES ANTE DICHA AUTORIDAD.

INDEPENDIENTEMENTE DE QUE ESTA RESOLUCIÓN ES ANTICONSTITUCIONAL DESDE SU ORIGEN, YA QUE EL ÓRGANO QUE LA EMITE NO ESTÁ FACULTADO PARA ELLO, TAMBIÉN EXISTEN CIERTOS VICIOS DE ANTICONSTITUCIONALIDAD EN EL CONTENIDO DE LA MISMA, YA QUE EN OCASIONES SOBREPASA LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN LA L. I. E., LO QUE ES CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN, YA QUE ESTÁ REALIZANDO UN ACTO LEGISLATIVO QUE NO LE CORRESPONDE.

A CONTINUACIÓN ANALIZARÉ BREVEMENTE, A MANERA DE EJEMPLO,

DOS SECCIONES EN LAS QUE SE MANIFIESTA CLARAMENTE QUE EL MULTICITADO ÓRGANO SOBREPASA DE LOS LÍMITES ESTABLECIDOS POR LA LEY.

3.1.- INVERSION EXTRANJERA EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS.

TIENE COMO ANTECEDENTE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN III DE LA L.I.E., YA ANALIZADO ANTERIORMENTE, QUE FACULTA A LA COMISIÓN PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN EMPRESAS ESTABLECIDAS O POR ESTABLECERSE EN MÉXICO O EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS.

SU REGULACIÓN SE ENCUENTRA COMPRENDIDA EN LA SECCIÓN NOVENA DE DICHA RESOLUCIÓN, EN LA QUE SE DAN LOS CONCEPTOS Y CLASIFICACIÓN DE NUEVO ESTABLECIMIENTO Y DE RELOCALIZACIÓN DE LOS MISMOS.

"SE CONSIDERA NUEVO ESTABLECIMIENTO TODA ÁREA Y TODO LOCAL FÍSICAMENTE INDEPENDIENTE O DIFERENTE A LOS ESTABLECIMIENTOS QUE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS EFECTIVAMENTE TENGAN ABIERTOS Y OPEREN, EN LOS QUE PRETENDAN REALIZAR SUS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y COMPLEMENTARIAS O DE APOYO A AQUÉLLAS, -- CON PERSONAL DEPENDIENTE DE LOS PROPIOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS O CON PERSONAL QUE, DEPENDIENDO DE TERCEROS, PRESTE SUS SERVICIOS A LOS MISMOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS Y CUALESQUIERA -- QUE SEA EL TÍTULO JURÍDICO POR VIRTUD DEL CUAL TENGAN LA POSE--- SIÓN, USO O GOCE DEL INMUEBLE.

PARA LOS MISMOS EFECTOS, SE CONSIDERA TAMBIÉN NUEVO ESTA

BLECIMIENTO, TODO ESTABLECIMIENTO ABIERTO Y EN OPERACIÓN EN EL-QUE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS PRETENDAN REALIZAR ACTIVIDADES DISTINTAS A LAS QUE EFECTIVAMENTE REALICEN EN EL MISMO, AÚN CUANDO SE TRATE DE LA FABRICACIÓN O ELABORACIÓN DE PRODUCTOS -- QUE YA FABRIQUEN, O DE LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES QUE YA REALICEN EN OTRO U OTROS ESTABLECIMIENTOS.

SE CONSIDERA RELOCALIZACIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO ABIERTO Y EN OPERACIÓN, LA APERTURA DE UN NUEVO ESTABLECIMIENTO Y - EL CIERRE TOTAL DEL ESTABLECIMIENTO QUE SE SUSTITUYE".

ASÍMISMO, SE CLASIFICAN LOS ESTABLECIMIENTOS EN; INDUSTRIALES, COMERCIALES, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATI-- VOS, RECREATIVOS, HABITACIONALES, EDUCATIVOS O DE CAPACITACIÓN, DE ALMACENAJE, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS, ASISTENCIALES, Y DE APOYO.

PARA LOS EFECTOS DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN, LLAMA LA ATENCIÓN LO ESTABLECIDO EN LOS PUNTOS 9 Y 10, DE LA CITADA RESOLUCIÓN.

EL PUNTO 9, ESTABLECE QUE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJE-- ROS DEBERÁN DAR AVISO AL SECRETARIO EJECUTIVO DE LAS APERTURAS, RELOCALIZACIONES Y CIERRES DE ESTABLECIMIENTOS DENTRO DE LOS -- TREINTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE DICHOS ACONTECIMIENTOS OCURRAN.

A MAYOR ABUNDAMIENTO, EL PUNTO 10 ESTABLECE QUE EN CASO

DE QUE EL INVERSIONISTA EXTRANJERO NO DÉ LOS AVISOS INDICADOS EN EL PUNTO ANTERIOR O BIEN LOS DÉ EXTEMPORÁNEAMENTE, SE HARÁ ACREEDOR A UNA SERIE DE SANCIONES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA L. I. E.

DE LO ANTERIOR SE CONCLUYE QUE LA AFIRMACIÓN DE QUE LA C. N. I. E., ESTÁ FACULTADA PARA RESOLVER SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDE EFECTUAR EN EMPRESAS ESTABLECIDAS O POR ESTABLECERSE EN NUESTRO PAÍS O EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS, ES CORRECTA; COMO SE DESPRENDE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 12, DE LA L. I. E., SIN EMBARGO, EL QUE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS TENGAN LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EXPRESAMENTE EN LA LEY, DE PRESENTAR UNA SOLICITUD PERTINENTE EN LOS CASOS CITADOS ES FALSO.

SOBRE ESTE PUNTO, IGNACIO GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, COMENTA:

"ESTA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 12, DE LA L. I. E., PRESENTA UN SERIO PROBLEMA DE TÉCNICA LEGISLATIVA POR LA FALTA DE UN PRECEPTO COMPLEMENTARIO DENTRO DE LA L. I. E., QUE OBLIGUE A LOS PARTICULARES AFECTADOS, A SOLICITAR LA AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN CUANDO OCURRAN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LA MENCIONADA FRACCIÓN." (21).

COMO SE DESPRENDE DE LO ANTERIOR, EN NINGÚN MOMENTO LA L. I. E., SE REFIERE A LA NECESIDAD DE OBTENER UN PERMISO DEL MULTICITADO ÓRGANO O DE LA AUTORIZACIÓN DE ALGUNA SECRETARÍA O

---

(21) IBID. PÁGINA 161.

DEPARTAMENTO DE ESTADO, PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE SE PRETENDA EFECTUAR EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS.

EN CONSECUENCIA, ESTIMO QUE ESTA SECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN ESTÁ VIOLANDO EL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA LEY ESTABLECIDO EN NUESTRA CARTA MAGNA, YA QUE ESTE PRINCIPIO CONSISTE EN QUE UN REGLAMENTO NO PUEDE MODIFICAR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN UNA LEY.

CON ESTA RESOLUCIÓN, QUE ES EN SI UN VERDADERO REGLAMENTO, SE ESTÁ VIOLANDO EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL, YA QUE LA C. N. I. E., ÓRGANO COLEGIADO, AL ESTAR REFORMANDO LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, ESTÁ INVADIENDO UN CAMPO RESERVADO AL PODER LEGISLATIVO.

3.2. - INVERSION EXTRANJERA EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y NUEVAS LINEAS DE PRODUCTOS.

SE ENCUENTRA EN LA SECCIÓN X, DE LA MULTICITADA RESOLUCIÓN Y TIENE COMO ANTECEDENTE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 12, DE LA L. I. E., QUE FACULTA A LA COMISIÓN PARA RESOLVER SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EXISTENTE EN MÉXICO, EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS.

ESTA SECCIÓN TIENE VARIOS ASPECTOS EN COMÚN CON LA ANTERIOR SECCION 3.1, DE ESTE ESTUDIO EN CUANTO IMPONE LA OBLIGA

CIÓN, A LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS, DE SOLICITAR PERMISOS - A LA C. N. I. E., QUE NO ESTÁN REGULADOS POR LA LEY DE LA MATERIA; POR LO QUE LAS ANTICONSTITUCIONALIDADES SEÑALADAS ANTERIORMENTE SON SIMILARES A LAS QUE SE HARÁ ALUSIÓN EN ESTA SECCIÓN.

EN SU PRIMER PUNTO ESTABLECE QUE:

"DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 12,- FRACCIÓN IV Y 15 DE LA LEY, ESTÁ SUJETA A LA RESOLUCIÓN PREVIA DE LA COMISIÓN Y A LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO- Y FOMENTO INDUSTRIAL TODA INVERSIÓN EXTRANJERA QUE PRETENDA EFECTUARSE EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS - DE PRODUCTOS.

EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN IV, SE REFIERE A LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA- EXISTENTE EN MÉXICO, EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O - NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS.

EL ARTÍCULO 15, ESTABLECE LA FORMA COMO SE TRAMITARÁN LAS SOLICITUDES A QUE SE REFIERE LA LEY.".

DE LO ANTERIOR SE OBSERVA QUE LA LEY NO IMPONE LA OBLIGACIÓN A LOS INVERSIONISTAS, DE OBTENER UN PERMISO DE LA COMISIÓN PARA LA INVERSIÓN QUE SE PRETENDA REALIZAR EN NUEVOS CAMPOS DE - ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS.

AL RESPECTO, CLAUS VON WOBESER, COMENTA:

"EN NINGUNA PARTE DE LA LEY PODEMOS ENCONTRAR LA OBLI-

GACIÓN EXPRESA PARA LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS DE OBTENER EL PERMISO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, CUANDO PRETENDAN EFECTUAR INVERSIONES EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS.

INCLUSIVE EL QUE PRETENDIERA ENCONTRAR LA OBLIGACIÓN IMPLÍCITA EN LA LEY, TENDRÍA QUE HACER INTERPRETACIONES FORZADAS APARTADAS DE LA LÓGICA, Y DE LOS PRINCIPIOS DE DERECHO". (22).

LA AFIRMACIÓN DE QUE LA C. N. I. E., ESTÉ FACULTADA PARA RESOLVER SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EXISTENTE EN MÉXICO, EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA O NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS, ES VERDADERA; SIN EMBARGO, NO LO ES EL SUPONER QUE COMO CONSECUENCIA DE DICHA FACULTAD SE DERIVE LA OBLIGACIÓN DE LOS INVERSIONISTAS EXTRANJEROS, QUE DESEEN REALIZAR DICHAS INVERSIONES, DEBAN SOLICITAR PERMISO AL MULTICITADO ÓRGANO.

DE LO ANTERIOR SE CONCLUYE QUE ESTA SECCIÓN DE LA RESOLUCIÓN ES ANTICONSTITUCIONAL PORQUE VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PRIMACÍA DE LA LEY Y DE DIVISIÓN DE PODERES, CUYOS COMENTARIOS REALIZADOS EN LA SECCIÓN QUE ANTECEDE SE APLICAN EN EL MISMO SENTIDO.

---

(22) IBID. PÁGINA 140.

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

1. - EL ACUERDO POR EL QUE SE CREÓ LA COMISIÓN MIXTA - INTERSECRETARIAL, ANTECEDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVER-- SIONES EXTRANJERAS, ES ANTICONSTITUCIONAL DEBIDO A QUE FACULTÓ - A DICHA COMISIÓN PARA COMUNICAR A LAS SECRETARÍAS QUE LA INTEGRA BAN, LAS NORMAS GENERALES QUE SE HABRÍAN DE SEGUIR EN LA APLICA- CIÓN DE DIVERSOS PRECEPTOS LEGALES; SURGIENDO, EN CONSECUENCIA - DOCE NORMAS GENERALES QUE ERAN VERDADEROS REGLAMENTOS Y CUYA EX- PEDICIÓN NO LE CORRESPONDÍA A LA COMISIÓN, YA QUE LA FACULTAD RE GLAMENTARIA SÓLO LA PUEDE EJERCER EL PODER EJECUTIVO Y NO PUEDE- SER DELEGADA EN PERSONA O ENTIDAD ALGUNA.

2. - SERÍA CONVENIENTE QUE EL SECTOR PRIVADO TUVIERA - PARTICIPACIÓN EN LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, NO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA MISMA, SINO COMO UN ÓRGANO DE CON SULTA EXTERNA DEBIDO A QUE ESTE SECTOR ES EL QUE TIENE MAYOR CON TACTO CON LA INVERSIÓN PROVENIENTE DEL EXTERIOR Y, EN CONSECUEN- CIA, Y ES EL QUE CONOCE SOBRE LA COMPETENCIA Y ASOCIACIÓN CON - ELLA. DE AHÍ QUE SU ASESORÍA SERÍA UN INSTRUMENTO VERAZ Y CON- FIABLE PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS- PUDIERA EMITIR DECISIONES QUE SE APEGARAN A LA REALIDAD Y NECESI DADES ECONÓMICAS DE NUESTRO PAÍS.

3. - EN LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y - REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, EXISTEN UN ESCASO NÚMERO DE DIS POSICIONES LEGALES QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DEL MULTICITADO -

ÓRGANO, COMO ES EL CASO DE LA FALTA DE REGULACIÓN SOBRE EL SU-- PUESTO DE QUE EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIO- NES EXTRANJERAS NO SE ENCONTRARAN PRESENTES TODOS LOS SECRETA-- RIOS DE ESTADO QUE LA INTEGRAN, O BIEN, ANTE EL SUPUESTO DE LA- AUSENCIA DEL SECRETARIO CUYA OPINIÓN, POR RAZÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA SECRETARÍA QUE REPRESENTE, SEA TRASCENDENTAL PARA QUE LA- COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS PUDIERA EMITIR SU- DECISIÓN; DE AHÍ QUE PIENSO SERÍA ACONSEJABLE QUE SE INCLUYERAN EN DICHA LEY LOS PRECEPTOS QUE DIERAN SOLUCIÓN A ESTOS SUPUES-- TOS.

4. - SERÍA RECOMENDABLE ESTABLECER EN LA LEY PARA PRO MOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA - QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, TIENE LA - OBLIGACIÓN DE CONTESTAR LOS CUESTIONAMIENTOS REALIZADOS POR PER SONA O ENTIDADES DIFERENTES A LAS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRA- - CIÓN PÚBLICA FEDERAL Y A LOS GOBIERNOS LOCALES, CUYA CONSULTA - ES OBLIGATORIA COMO LO INDICA LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 12, - DE LA MULTICITADA LEY, YA QUE PARA ELLOS RESULTARÍA DE GRAN AYU DA CONOCER CUAL ES EL CRITERIO QUE PUDIERA EMITIR EL YA MENCIO- NADO ÓRGANO ANTE UN PLANTEAMIENTO QUE SE LE REALIZARA, O BIEN,- SIMPLEMENTE PARA INFORMARLES A LOS POSIBLES INVERSIONISTAS SO-- BRE LOS BENEFICIOS O PERJUCIOS DE REALIZAR UNA INVERSIÓN EN DE- TERMINADA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE NUESTRO PAÍS.

5. - LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y RE- GULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA EXPRESA EN SU ARTÍCULO 25 QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS SEÑALARÁ POR MEDIO

DE SUS RESOLUCIONES, LAS PROPORCIONES Y MODALIDADES DE LOS TÍTULOS NOMINATIVOS DEL CAPITAL DE LAS EMPRESAS; SIN EMBARGO, EN LA REFORMA DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1982 AL ARTÍCULO 111 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, SE ESTABLECIÓ QUE LOS TÍTULOS-REPRESENTATIVOS DEL CAPITAL SOCIAL DEBERÍAN SER NOMINATIVOS, -- POR LO QUE SERÍA ADECUADO REFORMAR DICHO ARTÍCULO YA QUE CARECE DE APLICACIÓN.

6.- EL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE-INVERSIONES EXTRANJERAS NO ES UN AUXILIAR DE ESTE ÓRGANO TAL Y-COMO LO ESTABLECEN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY-PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EX--TRANJERA, EN VIRTUD DE QUE SUS ATRIBUCIONES SON LAS DE UNA PERSONA QUE DIRIGE; ES DECIR, REPRESENTA, EJECUTA, FIJA, REALIZA,-FORMULA, RINDE Y EJERCE TODO TIPO DE ACTOS QUE INTERESAN A LA - COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS; POR LO QUE LO MÁS INDICADO SERÍA SUSTITUIR EL TÉRMINO "AUXILIADA" ESTABLECIDO EN-EL PÁRRAFO MENCIONADO, POR EL DE "DIRIGIDA".

7.- LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY PARA -- PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA MANIFIESTA QUE EL SECRETARIO EJECUTIVO QUE LA COMISIÓN NA--CIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS TENDRÁ LAS DEMÁS ATRIBUCIO--NES QUE LE CORRESPONDE, CONFORME A LA LEY Y LAS QUE LE SEÑALE-EL ÓRGANO CITADO; SIN EMBARGO, ÉSTE NO ESTÁ FACULTADO PARA CONFERIR ATRIBUCIONES ADICIONALES O PARA DELEGARLAS, POR LO QUE - SERÍA NECESARIO MODIFICAR LA LEY, OTORGÁNDOLE A DICHO ÓRGANO - LA CAPACIDAD PARA CONFERIR FACULTADES ADICIONALES.

8. - LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 12, DE LA LEY PARA - PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, QUE FACULTA A LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS Y CRITERIOS PARA LA APLICA-- CIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES, ES ANTICONSTITUCIONAL PORQUE EN ELLA SE FUNDAMENTA SU FACULTAD PARA EMITIR RESOLUCIONES, - QUE SON VERDADEROS REGLAMENTOS Y CUYA EXPEDICIÓN ES EXCLUSIVA - DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL; POR LO QUE PARA SUBSANAR ESTE VICIO SE DEBERÍA REFORMAR DICHA FRACCIÓN PARA EVITAR INCURRIR EN LA - MENCIONADA VIOLACIÓN.

9. - LA RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMIZA Y ACTUALIZA- LAS RESOLUCIONES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA COMISIÓN NA-- CIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, DIVIDIDA EN SECCIONES, ES - ANTICONSTITUCIONAL YA QUE ES EN ESENCIA UN VERDADERO REGLAMEN-- TO; MISMO QUE DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 89,- FRACCIÓN I, DE NUESTRA CONSTITUCIÓN, ÚNICAMENTE PUEDE SER EXPE- DIDO POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y ESTA FACULTAD NO ES DELE- GABLE EN PERSONA O ENTIDAD ALGUNA. EN CONSECUENCIA, PARA SUB- SANAR ESTE VICIO SE DEBERÍA MODIFICAR LA LEY PARA PROMOVER LA - INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA CON EL OB- JETO DE QUE DICHA RESOLUCIÓN FUERA EXPEDIDA POR EL PRESIDENTE - DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SIGUIENDO LAS FORMALIDADES QUE SE RE- QUIEREN PARA LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS.

10. - CONSIDERO, QUE INDEPENDIENTEMENTE DE LA ANTICONS TITUCIONALIDAD DE LA RESOLUCIÓN SEÑALADA, EL CONTENIDO DE SUS -

SECCIONES SE EXCEDE DE LOS LÍMITES EXPRESADOS EN LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA, - COMO SE DEMOSTRÓ EN EL ÚLTIMO CAPÍTULO DE ESTA INVESTIGACIÓN; - POR LO QUE ESTE VICIO PODRÍA SER CORREGIDO SI SU CONTENIDO SE INCLUYERA EN EL TEXTO DE LA MULTICITADA LEY.

11. - SERÍA CONVENIENTE QUE LA LEY PARA PROMOVER LA - INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA FUERA REFORMADA EN EL SENTIDO DE QUE INCLUYERA MAYOR NÚMERO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULARÁN EL FUNCIONAMIENTO Y FACULTADES DE LA - COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS; SOBRE TODO EN LO - QUE CONCIERNE A LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE SIGUEN DESDE QUE EL INVERSIONISTA SOMETE A SU RESOLUCIÓN ALGUNA SOLICITUD, INCLUYENDOLA INTEGRACIÓN DE SU EXPEDIENTE, HASTA EL MOMENTO EN QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS LE DÉ A CONOCER SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

12. - ES IMPORTANTE SE FIJEN TÉRMINOS PARA DAR CONTESTACIÓN A LAS SOLICITUDES SOMETIDAS POR LOS DIVERSOS INVERSIONISTAS, YA QUE LA ACTUAL LEY Y RESOLUCIÓN NO LO CONTEMPLAN, LO QUE DERIVA EN TRÁMITES MUY LARGOS Y TEDIOSOS QUE MUCHAS VECES SON CONTRAPRODUCENTES PARA LOS PROYECTOS SOMETIDOS.

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

1. - ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. U.N.A.M. MÉXICO 1975.

2. - ARELLANO GARCÍA, CARLOS. DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1985.

3. - BARRERA GRAF, JORGE. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO. U.N.A.M. MÉXICO. 1981.

4. - BARRERA GRAF, JORGE. INVERSIONES EXTRANJERAS. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1975.

5. - BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1982.

6. - CAMPILLO SAÍNZ, JORGE . TECNOLOGÍA E INVERSIONES EXTRANJERAS, UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO, CONFERENCIA EN - NUEVA YORK Y LONDRES. SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. MÉXICO. 1973.

7. - DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. TOMO VI. EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO.

8. - FAYA VIESCA, JACINTO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. - EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1987.

9. - FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRÚA, S.

A. México, 1987.

10. - Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras en México. Editorial Porrúa, S. A. México. 1974.

11. - Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Inversión Extranjera Directa. Editorial Porrúa, S. A. México. 1985.

12. - Lucero, Miguel Angel. Conferencia Sustentada en la Asociación Nacional de Abogados de Empresa. México. marzo. 1988.

13. - Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México. 1983.

14. - Méndez Silva, Ricardo. Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. México. 1969.

15. - Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax. México. 1983.

16. - Ramos Garza, Oscar. México ante la Inversión Extranjera. La Impresora Azteca, S. de R. L. México. 1971.

17. - Ruíz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública Federal. Editorial Tecnos. México. 1978.

18. - Ruíz Massieu, José Francisco y Diego Valades. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. - México. 1983.

19. - SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL - PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1987.

20. - TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. - EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO. 1984.

21. - VON WOBESER, CLAUS. ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA LEGISLACIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO. - ESCUELA LIBRE DE DERECHO. MÉXICO. 1979.

P U B L I C A C I O N E S

1. - CRUZ GONZÁLEZ, FRANCISCO JOSÉ. INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTA. ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA. MÉXICO.

2. - DÍAZ BRAVO, ARTURO. RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE DURANGO. DURANGO. JULIO-DICIEMBRE. 1975.

3. - FLORES CANTÚ, EVERARDO. LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. MÉXICO. JUNIO-SEPTIEMBRE. 1973.

4. - GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, IGNACIO. NUEVAS LÍNEAS DE PRODUCTOS EN LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO. REVISTA EL FORO. MÉXICO. JULIO-SEPTIEMBRE. 1976.

5. - LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. REVISTA DE DERECHO NOTARIAL. MÉXICO. JUNIO. 1973.

6. - PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. REFLEXIONES SOBRE UNA POSIBLE POLÍTICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MÉXICO. ANUARIO JURÍDICO. MÉXICO. 1980.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

1. - ACUERDO DE 29 DE MARZO DE 1947.
2. - ACUERDO DEL 1° DE DICIEMBRE DE 1949.
3. - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
4. - DECRETO DE 1° DE JUNIO DE 1942.
5. - DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1844.
6. - DECRETO DE 28 DE DICIEMBRE DE 1945.
7. - INICIATIVA DE LA LEY SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA.
8. - JURISPRUDENCIA Y TESIS SOBRESALIENTES 1955-1965. ACTUALIZACIÓN I ADMINISTRATIVA. EDICIONES MAYO. MÉXICO. 1967.
9. - LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACIÓN.
10.- LEY GENERAL DE POBLACIÓN.
11.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.
12.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.
13.- LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.
14.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.
15.- REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.
16.- RESOLUCIÓN GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.