

343
22'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Sociología General y Jurídica

**ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN
MEXICO**

T E S I S

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

IGNACIO GOMEZ MORIN MARTINEZ DEL RIO

Asesor: Lic. Pablo Roberto Almazán Alaniz

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INDICE	1
INTRODUCCION	6
CAPITULO I CONCEPTOS GENERALES	9
I.1 El Derecho y las otras ciencias sociales	10
I.2 Actos de Comercio	14
I.3 La Acción Social, el Fenómeno Social y el Progreso Social	15
I.3.1 La Acción Social	15
I.3.2 El Progreso Social	16
I.3.3 El Fenómeno Social	19
I.4 Concepto de Inversión Extranjera e Inversionista Extranjero	22
I.5 Modalidades de la Inversión Extranjera	24
I.6 Ubicación del tema dentro de la Sociología	28
CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS	
II.1 Antecedentes Generales	
II.1.1 El Mercantilismo	30
II.1.2 La Revolución Industrial	33
II.1.3 Las inversiones extranjeras en las últimas épocas	34
II.1.4 Legislación en materia de Inversiones Extranjeras	35
II.2 En México	
II.2.1 El México Precortesiano	47

II.2.2	La Colonia	50
II.2.3	El México Independiente	
II.2.3.1	La Constitución de Cádiz	52
II.2.3.2	El Congreso de Chilpancingo y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (la Constitución de Apatzingán	52
II.2.3.3	La Constitución de 1824	55
II.2.3.4	Inversiones Extranjeras en los primeros años del México Independiente	56
II.2.3.5	La Constitución de 1857 (La Reforma)	57
II.2.3.6	El Porfiriato y la Revolución Mexicana	58
II.2.3.7	La Constitución de 1917	60
II.3.3.7	Los regímenes post-revolucionarios, hasta 1988	61
II.3	La Inversión Extranjera en el Mundo Contemporáneo	67
II.3.1	Normas de Derecho Internacional	69
II.3.2	México y la normas de derecho internacional	70
II.3.3	Legislación aplicable en las negociaciones	71

CAPITULO II MARCO JURIDICO

III.1	Aspectos Doctrinales	
III.1.1	Concepto de Ley	73
III.1.2	Concepto de Reglamento	77
III.1.3	Base constitucional de las facultades reglamentarias del Ejecutivo	78

III.2 Aspectos legislativos

III.2.1 Marco Jurídico de la Inversión Extranjera en México	79
III.2.2 Base constitucional	80
III.2.3 La Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 9 de marzo de 1973	83
III.2.4 El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 16 de mayo de 1989	88
III.2.4.1 De las autorizaciones	90
III.2.4.2 De la ampliación de la Inversión Extranjera	91
III.2.4.3 De la constitución y modificación de sociedades y de la adquisición de bienes inmuebles	91
III.2.4.4 Del capital social de sociedades	93
III.2.4.5 Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	93
III.2.4.6 Disposiciones diversas	98
III.2.5 Comentarios al texto del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en relación con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	99
III.2.6 Las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	108
III.3 La Regulación actual en materia de inversiones extranjeras a través del mercado de valores nacional y en la actividad bancaria	
III.3.1 La regulación del mercado de valores	115
III.3.2 Instituciones Bancarias	119
III.4 Jurisprudencia	121

CAPITULO IV. IMPLICACIONES DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

IV.1	Conceptos Generales	
IV.1.1	El Estado. Elementos Constitutivos	125
IV.2.2	Concepto de Estado	127
IV.2	La Soberanía	128
IV.3	Inversión Extranjera y Soberanía	135
IV.4	Inversión Extranjera y los derechos de los Mexicanos	138
IV.5	La Inversión extranjera en las ramas prioritarias de la economía nacional	140
IV.6	La Inversión Extranjera y la Transferencia de Tecnología. Impactos de la apertura	148
IV.7	Inversión Extranjera y Generación de Empleos, Impuestos y Balanza de Divisas	
a)	Generación de empleos	155
b)	Impuestos	158
c)	Balanza de divisas	159
IV.8	La visión de los industriales mexicanos y de sus asesores	161
IV.9	La internacionalización de los mercados y la apertura mexicana	165
IV.9.1	El Acuerdo de Libre Comercio	169
IV.9.2	Consecuencias a la luz de la experiencia de Canadá	177
IV.9.3	Jerarquía del Tratado Internacional respecto a las Leyes Ordinarias	178
VI.12	La Industria Maquiladora. Aspectos generales y legislativos	182
	CONCLUSIONES	191
	GRAFICAS	196

BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA

ANALISIS SOCIO-JURIDICO
DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO

INTRODUCCION

La apertura a la inversión extranjera experimentada hoy en día tanto por países en vías de desarrollo, llamados del "tercer mundo", como por países desarrollados, ha modificado los esquemas tradicionales de protección al comercio y ha hecho que se eliminen paulatinamente restricciones y barreras arancelarias. Los otrora regímenes tradicionalmente incompatibles con las ideas de economía de mercado en sus distintas variantes, se abren sorpresivamente, no únicamente en lo económico sino que ideológicamente abandonan la rigidez que los caracterizó hasta hace muy poco tiempo. ¿Qué ocurre en el mundo?, nos preguntamos todos.

La apertura ha obligado a los gobiernos a adoptar las medidas pertinentes para en algunos casos permitir la inversión extranjera productiva o bien, como en el caso de México, para dar flexibilidad a las regulaciones a fin de que el inversionista extranjero, pueda con confianza establecer e impulsar empresas o simplemente transferir su capital en forma productiva.

Sin embargo, una apertura comercial o en materia de inversiones no es juego de niños. Sus repercusiones pueden ser fatales para quien se abre sin medir consecuencias y sin definir una

política que prevea riesgos y encauce los recursos venidos de exterior en provecho del país propio.

A estas preocupaciones y otras similares responde el presente trabajo en el que se pretende analizar la inversión extranjera en México, algunos de sus posibles efectos en nuestro contexto social y su reglamentación. A este último respecto se examina el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y se procura señalar las contradicciones que se presentan entre este ordenamiento y otros de jerarquía superior, porque si la técnica legislativa no es respetada se violenta el orden jurídico y se pone en entredicho al menos uno de los fines del Derecho: la seguridad. (1)

El marco doble de este estudio, es decir, socio-jurídico, responde a que la inversión extranjera es una actividad económica con amplios y profundos efectos en la organización social y que, por ello, cae en el ámbito del derecho. Las relaciones entre este último y las otras ciencias sociales son muchas.

Cabe aclarar que durante la elaboración de la tesis fue

(1) Según Rafael Preciado Hernández, la seguridad es "el conjunto de condiciones sociales de carácter jurídico que garantizan la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad"; en ella "están implicadas tres nociones: la de orden, la de eficacia y la de justicia." Esta es la seguridad objetiva, fundamento de la seguridad subjetiva, que Preciado Hernández denomina "certeza jurídica" y que es un "saber a que atenerse." (Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. 2a. edición, Editorial JUS, México, 1954, págs. 233 y siguientes).

necesario hacer modificaciones como consecuencia de los cambios a los ordenamientos legales sobre la materia y que en el futuro más o menos inmediato algunos aspectos pueden variar, si se celebra el acuerdo de libre comercio que está por negociarse entre México, Estados Unidos y Canadá.

La actualidad misma del tema puede ser causa de que se transformen varios de los supuestos que aquí se consideran.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

Sin caer en el error de considerar que las relaciones económicas son las que determinan la estructura de la sociedad, sí hay que reconocer el papel preponderante de la economía en la vida social.

Pero el impacto de la inversión extranjera va más allá de lo que correspondería a un hecho económico, por importante que éste fuera en sí mismo. Y es que esa inversión significa algo más que el simple ingreso a un país de recursos venidos de fuera: es la introducción de un factor extraño, extranjero, en una sociedad determinada, que afecta en mayor o menor medida otros muchos ámbitos, aún cuando estén muy distantes de la economía.

La inversión extranjera se refleja, desde luego, en los sistemas y la capacidad de producción y distribución, los niveles de precios y salarios, la exportación e importación de bienes y servicios, y los patrones de consumo, por ejemplo; pero también puede influir en la demografía, las características de una zona, las fuerzas políticas, las tradiciones y los valores culturales.

Podría decirse que la trascendencia de la inversión extranjera está en relación inversa a la solidez de la organización económica y social del país receptor, de manera que sus efectos

serán tanto más extensos y profundos cuanto más débil sea esa organización.

En resumen, la inversión extranjera es un hecho económico y social de gran importancia, que no puede ser ignorado por el orden jurídico.

"La regla de Derecho -forma y estilo para realizar el orden social y la justicia- no es creación arbitraria del legislador, sino producto de múltiples fuerzas sociales, tales como los intereses económicos, las ideas políticas, las creencias religiosas, las costumbres y los usos colectivos. Es por ello que los grandes problemas políticos y económicos -y el de las inversiones extranjeras lo es para México- alcanzan relevancia jurídica al constituir el contenido concreto y real de numerosas e importantes normas de Derecho".(2)

I.1 El Derecho y las otras ciencias sociales

Las anteriores consideraciones explican que el tema central de esta trabajo se considera desde el punto de vista del Derecho y también como fenómeno económico y social.

Según Trinidad García, "a) El Derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad; b) es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto; c) se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica."(3)

(2) Sánchez Navarro, Juan. Ensayo Sobre una Política de Inversiones Extranjeras en México. CONCANACO, edición limitada, México, 1955, pág. 6.

(3) García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. 2a. edición, Librería Porrúa Hermanos y Cia., México, D.F., 1941, pág. 10.

Bonecasse por su parte nos explica que "el Derecho es el conjunto de reglas de conducta exterior que, consagradas o no expresamente por la ley en el sentido genérico del término, aseguran efectivamente en un medio y época dados, la realización de la armonía social, fundado, por una parte en aspiraciones colectivas o individuales y, por otra, en una concepción aunque sea poco precisa, de la noción de Derecho." (4)

Naturalmente no se trata de examinar éstas y otras muchas definiciones que han dado diversos autores pertenecientes a diferentes escuelas con muy distintas concepciones del Derecho. Las definiciones transcritas explican porqué se afirma que el Derecho participa del orden ético, del normativo y del social.

En cambio la Sociología tiene como objeto único lo social, las relaciones interhumanas en cuanto tales, la sociedad como es. Para Augusto Comte, que concibió y dió nombre a esta nueva ciencia, la Sociología es "el estudio de la interconexión social universal, o sea, la investigación de las leyes de acción y reacción de las distintas partes del sistema social, y sus cambios progresivos." (5)

Otras definiciones de Sociología son las siguientes:

Joseph H. Fitcher la definió como "... el estudio científico de los seres humanos en sus relaciones uno con otro." (6)

(4) Bonecasse, Julien. Introducción al Estudio del Derecho (Traducción de José M. Cajica, Jr.). 1a. edición, Editorial José M. Cajica, Jr., Puebla, 1944, pág. 299.

(5) Citado por Alex Inkeles en su obra ¿Qué es la Sociología?. 3a. edición, Editorial UTHEA, México, 1968, pág. 5.

(6) Fitcher, Joseph H. Sociología. 14a. edición, Editorial Herder, Barcelona, 1982, pág. 15.

Para Isaac Guzmán Valdivia es "... la disciplina representativa del conocimiento empiriológico de lo social..."; la ciencia que estudia "el conjunto de relaciones de convivencia que se dan entre lo hombres."(7)

Para Max Weber debe entenderse por Sociología "una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y sus efectos."(8)

En su Sociología, Antonio Caso señala que "... varios de los grandes maestros de la ciencia -Pareto, Max Weber, Von Wiese, Sorokin-, conciben a la Sociología como una ciencia pura, que ha de limitarse a comprobar los hechos sociales, sin tener en cuenta las aplicaciones prácticas que podrían deducirse de sus investigaciones."(9)

Los sociólogos modernos, principalmente los americanos, se inclinan a darle a esta ciencia una aplicación práctica. Así, para Ely Chinoy la Sociología "...Se basa en el supuesto, común a todas las ciencias sociales, de que el método científico puede contribuir grandemente a la comprensión del carácter del hombre, sus actos y las instituciones así como a la solución de los problemas prácticos a que se enfrentan los hombres en sus vidas colectivas."(10)

En el caso de la Economía, como en el del Derecho (y en el de la Sociología), hay muchas definiciones, ninguna de las cuales

(7) Guzmán Valdivia, Isaac. El Conocimiento de lo Social. 6a. edición, Editorial Jus, México, 1990, págs. 19 y 20.

(8) Weber, Max. Economía y Sociedad. Quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág. 1.

(9) Caso, Antonio. Sociología. 4a. edición, Editorial Porrúa, México, 1945, pág. 18.

(10) Chinoy, Ely. La Sociedad. 12a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pág. 13.

satisface a todos los autores. En las definiciones clásicas se suele acentuar la noción de riqueza material, su formación, distribución y consumo. A esa noción se han agregado las de valor, intercambio, progreso social, necesidades, bienestar y otras que parecen estar fuera de contexto, como las de justicia y equidad.

Paul y Ronald Wonnacot consideran que la Economía "es el estudio de cómo logra la gente su subsistencia, cómo adquiere su alimento, vivienda, vestuario y satisface otras necesidades y comodidades materiales en este mundo. Es el estudio de los problemas que encuentra el hombre y la manera como puede resolverlos."(11)

Según el Dictionnaire des Sciences Economiques, la economía (o la económica, como prefiere llamarla), "estudia los actos intermediarios que tienden a establecer un lazo entre la producción de las riquezas y la satisfacción de las necesidades"(12).

Según lo expuesto en este inciso, las tres ciencias que aquí se mencionan se refieren a lo social, desde distintos puntos de vista y no necesariamente en forma exclusiva. Esto vincula al Derecho, la Economía y la Sociología. El Derecho es un dato sociológico fundamental y la Sociología y la Economía proporcionan al Derecho muchos de los datos reales, con los cuales la técnica jurídica constituye el orden normativo que, a su vez, ordena las relaciones sociales y los actos de contenido económico.

(11) Wonnacot Paul. Ronald Wonnacot. Economía (Traducción de Leonidas Mora). 1a. edición, Editorial MacGraw-Hill Latinoamericana, S.A., Bogotá, Colombia, 1981, pág. 3.

(12) Dictionnaire des Sciences Economiques, Tomo I, págs. 455 y siguientes.

I.2 Actos de Comercio

Para los propósitos de esta tesis, vale la pena subrayar que una de las nociones que se incorporan al concepto de lo económico, es la de cambio o intercambio, y que dentro de los esfuerzos que los autores han realizado para definir el de acto de comercio está precisamente el concepto de intercambio; se afirma que el acto mercantil es una acto de intermediación en el cambio de bienes, de servicios y del crédito.

El Código de Comercio de 1887 -aún en vigor si bien buena parte de sus disposiciones originales han sido derogadas por leyes especiales- en las 24 fracciones de su artículo 75 enumera los actos que en nuestro derecho tienen el carácter de mercantiles, y parece dar la razón al gran número de autores que, con Vivante, piensan que:

"Es imposible sumir en un concepto único los actos tan incoherentes a que el legislador ha impreso el carácter comercial, y la doctrina, que quiera incorporarse en el derecho positivo, debe francamente renunciar a una definición que por necesidad lógica resultaría inconcebible con el derecho vigente."⁽¹³⁾

La inversión extranjera se concreta a través de actos de los enumerados en el citado artículo 75, tales como las compras y ventas de bienes muebles e inmuebles hechos con propósito de especulación comercial; las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles; la constitución y operación de las empresas listadas en las fracciones V a XI; las operaciones de comisión mercantil y mediación de negocios; los contratos relativos al comercio

(13) Tena, Felipe de J. Derecho Mercantil Mexicano, 10a. edición, Editorial Porrúa, México. 1980, pág. 51.

marítimo; los depósitos por causa de comercio y en almacenes generales; y la negociación de títulos de crédito.

I.3 La Acción Social, el Fenómeno Social y el Progreso Social

La acción, el fenómeno y el progreso sociales, están considerados como los pilares de los conceptos sociológicos fundamentales, teniendo mayor relevancia en el tema de este tesis los dos últimos.

I.3.1 La Acción Social

Para Max Weber, por acción debe entenderse "una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en un omitir o permitir) siempre que los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo." Continúa explicando que la acción social "es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por esta en su desarrollo."⁽¹⁴⁾

La acción será social cuando esté orientada por las acciones de otros, con arreglo a ciertos fines o a valores, o será determinada por sentimientos o por la costumbre. Por ejemplo, desde un punto de vista formal, la actividad económica de un individuo lo será cuando toma en cuenta el respeto por terceros de su propio poder efectivo de disposición sobre bienes económicos. "Desde una perspectiva material: cuando, por ejemplo, en el consumo entra la consideración de las futuras necesidades de terceros, orientando por ellas de esa suerte su propio ahorro."⁽¹⁵⁾

(14) Weber, Max. Op. cit. pág. 1

(15) Id., pág. 18

I.3.2 El Progreso Social.

Toda sociedad y toda cultura, aún la más tradicional o conservadora, está sujeta a cambio, definido éste como una variación de un estado o modo precedente de existencia. Los cambios que nos interesan son los que representan una modificación compartida de comportamiento.

Los aspectos característicos del cambio son: a) es temporal, es decir, el paso del tiempo es una condición importante para que ocurran los cambios; se requiere de él tanto para la renovación como para el abandono de formas de comportamiento; b) es ambiental, es decir, se da siempre en entornos concretos, tanto físicos como culturales; c) es humano, es decir, que lo produce el hombre quien a su vez se ve afectado por el cambio. Además el hombre (en su sentido amplio) está en constante transformación; cambiando.

Estos tres elementos combinados forman, como lo expone Joseph H. Fitcher, las condiciones necesarias bajo las cuales se verifican todos los cambios⁽¹⁶⁾. Dicho de otro modo: el cambio tiene que efectuarse en algún tiempo, en algún lugar y debe afectar a algunas personas.

El cambio puede ser deliberado, cuando es llevado a cabo por reformadores o grupos de presión; por personas que prevén la dirección en que les gustaría que se moviesen la sociedad y la cultura, dirección que supuestamente debe ser de progreso. Por otra parte, el cambio puede ser no deliberado, imprevisto, y generalmente ocurre a consecuencia de fenómenos naturales, y la

(16) Fitcher, Joseph H. Op. cit., págs. 344 y 345.

importancia de sus efectos depende de la capacidad de la sociedad para absorberlos o para reaccionar frente a ellos.

El progreso es un cambio hacia objetivos aprobados y deseables; es decir, un movimiento dirigido a un fin u objetivo reconocido y deseado.

Fitcher expone que debe emplearse como criterio de progreso una relación entre el fin y los medios: "Por ejemplo, toda institución importante tiene por fin la satisfacción de ciertas necesidades sociales y culturales de la gente. Los medios empleados dentro de cada institución se pueden analizar cuidadosamente y se puede deducir "grosso modo" una generalización del grado en que se realizan en la cultura total los fines institucionales. Dado que ninguna sociedad permanece inmóvil, al grado en que los cambios aumentan o disminuyen las satisfacciones culturales indica el grado en que una sociedad es progresiva o regresiva."(17)

Desde luego no todos los fines se pueden definir claramente al existir áreas que no permiten distinguir entre fines y medios como podría ocurrir en el nivel de instituciones políticas y educativas, en donde no es posible decir exactamente que una línea de realizaciones sea más progresiva que otra. Sin embargo, en niveles básicos puede apreciarse la relación entre medios y fines, como por ejemplo si admitimos que la producción de mayor número de artículos a precios más bajos es un fin propio de la institución económica, podemos concluir que la producción mecanizada en principio es superior y más progresiva que el sistema de trabajo manual. Si admitimos que la garantía de justicia y la protección de la ley para el mayor número de ciudadanos son fines de la institución política, podemos comparar el grado en que las diferentes sociedades han logrado

(17) Id., pág. 349.

estas metas y, por ende, identificar a las que han progresado más.

Fitcher advierte que "un cambio rápido no es sinónimo de progreso. En algunos casos las culturas que cambian más rápidamente en el mundo moderno son las que han hecho grandes progresos en los aspectos técnico, material e industrial de la sociedad. Los conatos de introducir cambios mediante planes quinquenales en la industria han dado, a veces, como resultado la dislocación de las instituciones no económicas. Este género de experiencia indica que el sociólogo debe de examinar el ritmo y la dirección de todas las instituciones dentro de la sociedad y sólo después juzgar sobre la base la relación entre medios y fines."⁽¹⁸⁾

El Diccionario de Sociología contiene estas nociones de progreso social:

"Cambio o movimiento en la dirección de algún objetivo reconocido y aprobado. Actividades finalistas de la sociedad cuando están bien concebidas y se les organiza de modo eficaz... El progreso social no afecta por igual, de modo necesario, a toda la sociedad en un momento determinado.... Cuando se habla del progreso social, en general, se supone o debe suponerse la existencia de valores asimismo generales de carácter fundamental o que se aceptan como indudables por la sociedad en cuestión... Casi todos los sociólogos sostienen que el progreso debe definirse en función del dominio: dominio sobre la naturaleza física, de una parte, y dominio sobre la naturaleza humana y de las relaciones humanas, de otra. Casi todo el contenido de la cultura no consiste en otra cosa que en esas relaciones de dominio. Y en el avance de la cultura está la única mejora de las relaciones humanas, que el hombre conoce con alguna evidencia. La posibilidad de un progreso general depende de la respuesta que demos a la cuestión de si la humanidad

(18) Ibidem.

en su conjunto es capaz de un alto nivel de cultura..."(19)

Luis Recasens Siches escribe acerca del progreso:

"La idea de progreso estriba en la creencia de que la civilización se ha movido, se va moviendo y se moverá en una dirección deseable."(20)

Que las inversiones extranjeras sean factor de progreso depende del tratamiento que se les de en las naciones que las acojan, en la que deben de darse las condiciones necesarias para que esos capitales se arraiguen en ellas y no sean simplemente pasajeros, en busca de su incremento inmediato para después salir sin haber dejado ninguna infraestructura.

I.3.3 El Fenómeno Social.

Catalogado como uno de los conceptos sociológicos fundamentales, la mayoría de los autores lo califican como hecho social total, expresión forjada por Marcel Mauss, para designar los fenómenos en los que "se expresan a la vez y de golpe toda clase de instituciones: religiosas, jurídicas, morales (políticas y familiares al mismo tiempo), económicas (que suponen formas particulares de producción y de distribución), sin contar los fenómenos estéticos en que desembocan estos hechos y los fenómenos morfológicos que manifiestan estas instituciones."(21)

(19) Diccionario de Sociología. Henry Pratt Fairchild, Editor. Traducido por T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. 4a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pág. 236.

(20) Recasens Siches, Luis. Sociología. 19a. edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 262.

(21) La Sociología (Diccionario del Saber Moderno). 1a. edición, Ediciones Mensajero, Bilbao, 1970, pág. 223.

Esta relación recuerda que la sociedad es una totalidad y que la disección que hace el sociólogo es por razones de orden sistemático.

De esta forma, el hecho social solo es real cuando está integrado en un sistema.

El Diccionario de Sociología define a los fenómenos sociales como aquéllos "acontecimientos, hechos o suceso de interés social, susceptibles de descripción y explicación científica. Pueden ser los fenómenos mismos de un determinado problema o aquellos que lo condicionan."(22)

Emil Durkheim expone que "los hechos sociales son fenómenos de índole mental, los cuales se han formado, en última instancia, por aporte de datos o ingredientes psíquicos (por tanto de los individuos), pero que una vez constituidos como tales hechos sociales, cobran una nueva magnitud y notas particulares que ya no son reductibles a los ingredientes individuales, ni explicables por éstos.(23)"

Los fenómenos sociales los encontramos en todas partes, desde los instintos religiosos, convicciones morales vigentes, usos y costumbres, leyes jurídicas, etc.

René Maunier, citado por Luis Calderón Vega, nos dice que los hechos sociales son

"... Esos usos, comunes, repetidos y multiplicados,"(24) que hacen que los hombres que piensan y obran de acuerdo, formen una sociedad y agrega que "pueden pues llamarse hechos sociales las

(22) Diccionario de Sociología. Op. cit. pág. 123.

(23) Citado por Recasens Siches, Luis. Op. cit. pág. 208.

(24) Calderon Vega, Luis. Iniciación a la Sociología, 3a. edición, Editorial JUS, México, 1989, pág. 99.

uniformidades de pensamiento y de vida que se producen entre los hombres reunidos."(25)

En relación con la inversión extranjera, es aplicable la definición del Diccionario, puesto que tal inversión es un acontecimiento de interés social que puede describirse y del que pueden desprenderse consecuencias de interés social que van a incidir directamente en la sociedad, en un lugar y momento dados, con una relación causal importantísima:

"Una opinión objetiva de las inversiones extranjeras en México, debe emitirse partiendo de dos hechos reales, que pueden sintetizarse como sigue:

"a) La insuficiencia de los capitales disponibles en el país y la desigual distribución de los mismos entre la población, en tal forma que el porcentaje mayor de bienes está en poder de una reducida minoría, situación que se traduce para la mayoría, en niveles de vida inferiores al nivel medio suficiente que reclama el hombre para una existencia digna.

"b) El crecimiento de la población en México, es superior al de los capitales que se requieren, tanto para elevar el nivel de vida de la población actual, como para recibir a la población futura en un nivel de vida realmente humano.

"Todo país en proceso de desarrollo, para elevar el nivel de vida de su población hasta un mínimo general satisfactorio, necesita acelerar su proceso de capitalización. En la medida en que el proceso interno o nacional de capitalización de un país sea deficiente, como en el caso de México, la ayuda externa constituida por inversiones extranjeras resulta en principio no solo conveniente, sino necesaria..."(26)

(25) Ibidem.

(26) Christlieb Ibarrola, Adolfo. Inversiones Extranjeras en México. Ponencia ante la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 1965, en relación con el tema, págs. 1 y 2

I.4 Concepto de Inversión Extranjera e Inversionista Extranjero

Por inversión puede entenderse, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española "hablando en caudales, emplearlos, gastarlos o colocarlos en aplicaciones productivas"(27). El concepto económico de inversión es "La compra de alguna forma de propiedad, tangible o intangible, o cualquier interés en dicha propiedad, respecto de la cual se obtendrán ingresos, y la que se retendrá por un período razonable de tiempo."(28)

Jorge Barrera Graf define a la inversión extranjera a la luz del Artículo 2o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (en lo sucesivo la "Ley") como aquella inversión que realicen las personas o entidades enumeradas en sus 4 fracciones, en el capital de la empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia Ley se refiere(29).

Por lo que se refiere a la expresión "inversionista extranjero", nos remitimos también al propio artículo 2o. de la Ley, que en sus cuatro primeras fracciones los presenta:

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

I.- Personas morales extranjeras;

II.- Personas físicas extranjeras;

(27) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1947, pág. s.n.

(28) Encyclopedic Dictionary of Business Law, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1970, pág. 78.

(29) Barrera Graf, Jorge. Inversiones Extranjeras, 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 13.

III.- Unidades económica extranjeras sin personalidad jurídica; y

IV.- Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier titulo, la facultad de determinar el manejo de la empresa."

El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (en lo sucesivo el "Reglamento"), establece en su artículo 1o. que por inversionista extranjero se entenderá a "las personas, unidades y sociedades a que se refiere el artículo 2o. de la Ley, con excepción de los extranjeros radicados en el país con calidad de inmigrados a que se refiere el artículo 6o. de la Ley..."

Respecto de este concepto, la legislación canadiense (The Canadian Foreign Investment Review Act) establece que es "una persona no-elegible", es decir, una persona que no sea ciudadano canadiense (inmigrante o terrateniente domiciliado en Canadá; un gobierno extranjero; o una sociedad anónima que esté controlada, en cualquier forma, por uno de esos individuos o gobiernos, que realicen inversiones en activos netos por las cantidades mínimas que la Ley establece).

La Ley de Inversiones Argentina de 1980, aglutina en su artículo 2o. ambos conceptos y define como inversión extranjera "todo aporte de capital perteneciente a inversores extranjeros aplicado a actividades de índole económico realizadas en el país y la adquisición de participaciones en el capital de una empresa local existente, por parte de inversores extranjeros", y define al inversionista extranjero como "toda persona física o jurídica domiciliada fuera del territorio nacional, titular de una inversión de capital extranjero, y las empresas locales

de capital extranjero (en las que la participación extranjera exceda del 49% de su capital social)."(30)

Barrera Graf señala que el concepto inversionista extranjero debía ser más claro ya que si nos atenemos al concepto que establece la Ley, sin lugar a dudas caerían dentro de los conceptuados como inversionistas extranjeros los turistas, los extranjeros que se internan por la frontera para cargar gasolina y otros(31).

I.5 Modalidades de la Inversión Extranjera

Se suele dividir a la inversión extranjera en directa e indirecta. Ignacio Gómez Palacio y Zamora escribe que: "La diferencia radica fundamentalmente en el grado de control del inversionista extranjero. En tanto la inversión indirecta o de portafolio se dirige al otorgamiento de préstamos y adquisición de valores mobiliarios, la inversión directa implica el control de empresas o negociaciones en las que participa el inversionista extranjero."(32)

Para determinar cuál de los dos tipos de inversión regulan la Ley y el Reglamento, es importante referirnos nuevamente a su Artículo 2o. del primero de los ordenamientos, que señala su ámbito de aplicación, es decir que se sujeta a las disposiciones de la Ley la inversión extranjera que se realice en el capital social de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia Ley se refiere; por otra parte es conveniente establecer que en los términos de la

(30) Boletín Semanal del Ministerio de Economía. Ley de Inversiones Extranjeras. Buenos Aires, 30 de junio de 1980.

(31) Barrera Graf, Jorge. Op. cit., pág 14.

(32) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Inversión Extranjera Directa, 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 14.

Ley del Mercado de Valores, son valores las acciones, obligaciones y demás títulos de crédito emitidos en masa a los que podemos agregar los otros títulos de crédito que aparecen regulados en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para conformar el universo de valores mobiliarios.

Considerando que la participación extranjera en el capital social de una empresa trae consigo la emisión de acciones o bien su transmisión, resulta necesario excluirlas de los valores mobiliarios de la consideración general, para los efectos de afirmar que la Ley y el Reglamento regulan la inversión extranjera directa.

Dentro del marco general que establece el Reglamento, podemos clasificar a la inversión extranjera directa dentro de 4 grandes grupos:

a) La que se realice por inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital de las empresas en el acto de su constitución o en las ya establecidas. Por regla general, se requerirá autorización de la SECOFI cuando los inversionistas extranjeros adquieran acciones o activos fijos cuando como resultado de la adquisición, se rebase la proporción del 49% del capital social o de los activos fijos; sin embargo establece la excepción de que dicha participación podrá ser de hasta un 100% sin autorización de la SECOFI, para realizar las actividades no incluidas en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos que elabora el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 5o. del Reglamento. Lo anterior aplica también a la industria maquiladora (Arts. del 5o. al 7o.).

b) La que realicen sociedades financieras para el desarrollo, entendiéndose por estas a las personas morales

extranjeras cuyo objeto consista en fomentar el desarrollo de países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y el apoyo técnico de diverso tipo.

El Reglamento señala ciertos casos en que no se considerará inversión extranjera la que realicen este tipo de sociedades (Arts. 8o. y 9o.).

c) La inversión extranjera que se realice mediante fideicomisos:

c.1) Sobre acciones, activos fijos y empresas, que requerirán de autorización de la SECOFI, cuando los inversionistas adquieran los derechos de fideicomisario siguientes: de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que impliquen o den por resultado que la participación total de dichos inversionistas en el capital de la sociedad de que se trate rebase la proporción del 49%; de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa; o de los de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación (Arts. 10 al 12);

c.2) El artículo 13 del Reglamento prevé la posibilidad de que la SECOFI autorice a inversionistas extranjeros para adquirir certificados de participación ordinaria de fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por acciones de emisoras que coticen en bolsa, siempre que las acciones fideicomitidas integren series "N" o neutras, que solamente podrán ser adquiridas por los fideicomisos citados siempre y cuando los certificados den al extranjero únicamente derechos pecuniarios, estableciéndose que las acciones "N" no se computarán para efecto de determinar el monto de la participación de inversionistas extranjeros.

El fideicomiso se constituirá con la concurrencia de la sociedad emisora actuando como fideicomitente y las acciones quedarán en poder de la institución de crédito que actúe como fiduciario quien emitirá los correspondientes certificados de participación ordinarios, mismos que en su caso se cotizarían en bolsa directamente o por conducto de la institución fiduciaria.

En noviembre de 1989, quedó constituido el Fideicomiso de inversión Neutra en Nacional Financiera, S.N.C., I.B.D., que al 31 de diciembre de sea año había captado 31 millones de dólares, que significaban el 2% de la inversión extranjera medida al cierre del año. Al 26 de diciembre de 1990, este Fideicomiso presentaba recursos acumulados de \$676,047 millones de dólares. Es importante hacer notar que el Fideicomiso captó hasta el mes de julio \$612,490 millones de dólares y que a raíz del inicio de las hostilidades en el Golfo Pérsico, descendió en un 18% para situarse en \$504,000 millones de dólares y tener un repunte durante los últimos meses para alcanzar la primera de las cifras (Fuente: Bolsa Mexicana de Valores).

El Artículo 14 prevé, además, que la SECOFI podrá otorgar autorizaciones para que fideicomisos con las características indicadas adquieran acciones Serie "A" o mexicanas de sociedades que coticen en bolsa, cuando las sociedades emisoras de las acciones lleven a cabo o proyecten nuevas inversiones. Estas acciones tampoco se computarán para determinar el monto y proporción de la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las sociedades emisoras.

c.3) Sobre inmuebles.

El Capítulo III del Título Tercero reglamenta el permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de fideicomisos sobre inmuebles en la zona

restringida, en donde los fideicomisarios sean extranjeros o sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, que vayan a utilizarse o destinarse exclusivamente para actividades turísticas o industriales en las que se haga una nueva inversión en activos fijos que no exceda de 250.000 millones de pesos (Arts. del 16 al 22).

El artículo 20 establece que dichos fideicomisos podrán tener como vigencia 30 años improrrogables, sin embargo la citada Secretaría podrá expedir permisos para nuevos fideicomisos en donde participen las mismas partes y en los mismos términos.

d) Temporal.

El Reglamento, en el Capítulo IV del Título Tercero, plantea la posibilidad de que la Secretaría autorice a extranjeros para adquirir en cualquier proporción derechos de fideicomisarios respecto de acciones de sociedades que realicen ciertas actividades económicas (de las contenidas en los artículos 4o. y 5o. de la Ley) reservadas a mexicanos o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros o sociedades con límites de participación extranjera menores al 50% según en el último de los artículos establece, cuando estas se encuentren en extremo desequilibrio financiero, insolvencia, quiebra, etc., o cuando requieran llevar a cabo nuevas inversiones para aumentar la producción a fin de destinarla a la exportación.

I.6 Ubicación del tema dentro de la Sociología

Hemos tratado de abarcar en los incisos anteriores diversos aspectos de la Sociología, para procurar establecer una relación entre el tema y la ciencia.

La Sociología como ciencia que estudia las relaciones humanas, analiza el impacto que en la sociedad producen las inversiones

extranjeras. ¿Serán motor de progreso? ¿Han traído algún beneficio al país y lo procurarán en un futuro? ¿Se ha convertido nuestra Nación en país maquilador? ¿La sociedad en las fronteras se ha visto beneficiada con el impresionante establecimiento de industrias maquiladoras? ¿Continuará acumulando en su haber tecnologías devaluadas?. Son preguntas de difícil respuesta.

Por lo pronto la Sociología dispone de elementos para concluir, aunque sea temprano, que si bien es cierto que en México se procuró una regulación rígida a partir de 1973 con la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, a fin de ejercer un serio control sobre las inversiones extranjeras, éstas ingresaron a las áreas consideradas no prioritarias pero de gran poder e influencia sobre la sociedad, como la alimenticia, la de los automóviles y la refresquera, que determinan en muchas ocasiones su conducta y su comportamiento.

Si nos colocamos con el espíritu de Ely Chinoy y de las nuevas generaciones de sociólogos, su participación puede llegar a ser fundamental para aportar elementos a la sociedad que le permitan bajo esquemas de contrapesos y equilibrios, establecer pautas que coadyuven para que la inversión extranjera sea punta de lanza para el progreso de todos los mexicanos y no sólo de unos cuantos. El derecho, por su parte, debe de establecer las normas claras y precisas que, en su caso, favorezcan el ingreso de capitales foráneos bajo esquemas de seguridad e igualdad.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

II.1 Antecedentes Generales

II.1.1 El Mercantilismo

Se suele considerar al mercantilismo de los siglos XVI y XVII como el punto de partida de la inversión extranjera.

Antes de ese tiempo el estado-nación estaba apenas integrándose, de manera que los conceptos mismos de "nacional" y "extranjero" tenían una connotación más sociológica que política o jurídica; las doctrinas económicas medievales en principio reprobaban el comercio y la inversión con fines de lucro; la estructura feudal y la escasez de medios de comunicación y sus innumerables riesgos de todo género, obligaban a que la actividad comercial se constriñera a la ciudad o a la comarca, encierro que sólo de vez en cuando rompían las grandes ferias.

El pensamiento escolástico fue haciendo cada vez más concesiones a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas, hasta que apareció el mercantilismo, nombre

genérico⁽³³⁾ que se aplica a los economistas de los siglos antes mencionados y cuyo común denominador es el de considerar que el fin económico de las naciones es el enriquecimiento, aunque para obtener ese fin daban recetas muy distintas, de acuerdo con los problemas de su país y su momento.

Las primeras manifestaciones del mercantilismo coincidieron, por una parte, con la reforma religiosa que exaltó el esfuerzo individual y legitimó el afán de lucro. Sobre el Calvinismo dice Calderón Vega que "Según esta doctrina, el único modo de vida grato a Dios es precisamente el cumplimiento en el mundo de los deberes que a cada cual impone la posición que ocupa en la vida y que, por lo mismo, se convierte para él en profesión (y) esta idea determina la consideración del trabajo profesional como la misión impuesta por Dios al hombre. Podéis trabajar para ser ricos -escribía Baxter-. El deseo de enriquecerse sólo es malo cuando se tiene por fin asegurarse una vida despreocupada y cómoda y el goce de todos los placeres; pero, como ejercicio del deber profesional, no sólo es éticamente lícito, sino que constituye un precepto obligatorio."⁽³⁴⁾ Por otra parte, coincidió el mercantilismo con los grandes descubrimientos geográficos que abrieron nuevas rutas a la navegación y al comercio y que ofrecieron a Europa todo un nuevo mundo, fuente inagotable de metales preciosos. Las nuevas Indias Occidentales y las Viejas Indias Orientales proveían tanto materias primas o elaborados, como mercados para los productos europeos, que los distintos regímenes coloniales permitieron explotar a través de los monopolios comerciales que también surgen en esa época y de los cuales el más conocido es la Compañía Holandesa de las

(33) El nombre es de reciente creación pues aún no aparece en los diccionarios de Economía publicados ya bien entrada la segunda mitad del siglo pasado.

(34) Calderón Vega, Luis. Op. cit. pág. 107.

Indias Orientales, considerada como la primera de las sociedades por acciones.

El desarrollo del mercantilismo varió de estado a estado: en España se desarrolla el metalismo o bullonismo que da la preferencia a la acumulación de los metales preciosos, sin buscar vías alternas de riqueza y desarrollo, lo que provocó que al finalizar el siglo XVII España llegara a una gran pobreza, dado que el oro y la plata que recibía de América tenía que destinarlo a la compra en el extranjero de bienes que no producían o producían insuficientemente un campo semi-abandonado y una industria que daba sus primeros pasos sin recibir apoyo alguno.

Francia se caracterizó por un progreso industrial y comercial considerable, con la mira, entre otras, de atraer el oro español. El Estado reglamentó la industria y el comercio.

Inglaterra, país exclusivamente agrícola en el siglo XV, impulsa en el siglo XVI primero la industria metalúrgica y después la textil. "La industria prospera rápidamente y la piratería sienta las bases para la constitución de la marina inglesa, creándose así el comercio colonial... Inglaterra emula a Holanda, haciendo del comercio y la navegación las piedras angulares de su mercantilismo, pero sin descuidar para nada la industria...; al fin de cuentas se queda con la supremacía comercial y marítima en 1713."(35)

(35) En esa fecha se celebró el tratado de Utrecht.- Gómez Granillo, Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. 11a. edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1983, págs. 36 y 37.

II.1.2 La Revolución Industrial

El cambio rápido de una economía predominantemente agrícola a una economía predominantemente industrial, es lo que se conoce con el nombre de Revolución Industrial, que se extendió en Europa a partir de la segunda década del siglo XIX y que se inició en Inglaterra a fines del siglo XVIII. Nos ilustra Erik Hobsbawn: "Esta nación no puede esperar menos que llegar ser la mayor y floreciente de todas."⁽³⁶⁾

Precisamente fue esa la época en que una serie de inventos permitieron un gran aumento en la producción de bienes de consumo y de capital; las nuevas máquinas de hilados y tejidos, el uso del coque y otros avances en los procesos de fundición y, sobre todo, la máquina de vapor que proporcionó una fuente de fuerza que hizo posible la sustitución de los talleres pequeños por las grandes fábricas.

Inglaterra consiguió súbitamente elevar la producción de carbón, hierro y paños. La isla contaba con abundantes recursos agrícolas y pecuarios; tenía excelentes medios de comunicación naturales, el mar y ríos navegables, que complementó con un amplio sistema de canales y caminos. Por otra parte, las constantes guerras se libraban en el continente, mientras que la isla se vió libre de conflictos, y la monarquía se consolidaba, protegía la industria de la competencia extranjera, garantizaba la moneda y mantenía la paz y el orden, sin perjuicio de permitir la despiadada explotación de hombres, mujeres y niños en la que en buena parte se apoyó el desarrollo industrial.

(36) Hobsbawn, Erick. En torno a los Orígenes de la Revolución Industrial (traducido por Ofelia Castellanos y Enrique Tendeter). 20a. edición, Siglo XXI editores, México, 1988, pág. 35.

Un poco más tarde, la Revolución Industrial se trasladó a la Europa continental, primero en forma limitada y, para mediados del siglo XIX, en la mayoría de los países. En el resto del mundo las consecuencias se sintieron mucho después.

El notable aumento de la capacidad de producción, el desarrollo de la gran ciudad en detrimento de la pequeña y del campo, nuevos mercados de crecientes dimensiones, son el antecedente del nuevo orden: el capitalismo.

Si es verdad que comienza aquí el capitalismo, es importante hacer notar que las inversiones extranjeras de la época fueron escasas. Las potencias económicas se encontraban firmemente constituidas y el resto del mundo estaba sujeto a los imperios de la época, formando colonias, que dependían de aquéllos. Las empresas comerciales prácticamente no existían e inclusive en Inglaterra al principio se crearon bajo una legislación inexistente.

II.1.3 Las inversiones extranjeras en las últimas épocas.

La inversión extranjera, tal como hoy la entendemos, en realidad aparece en la segunda mitad del siglo pasado en el que se forman empresas que hoy llamaríamos transnacionales. En el decenio de 1850 ya los alemanes se quejaban de que los tesoros del suelo de su país servían para intensificar la dominación capitalista de los extranjeros, para nutrirlos con los frutos del trabajo alemán.

La economista Alma Chapoy Bonifaz, escribe que "las corporaciones transnacionales iniciaron sus actividades en 1850: crecieron rápidamente y para 1900 cerca de la mitad de las cincuenta compañías entonces existentes tenían importantes operaciones en el exterior, incluyendo instalaciones de distribución y aún de carácter manufacturero. No obstante,

hasta 1930... poca atención se prestó a las actividades de las empresas que salían de sus fronteras para realizar inversiones... han alcanzado en pocos años tal magnitud... que la industria y el comercio mundiales estarán dominados por algunos cientos de grandes conglomerados, y que estos a su vez tenderán a fusionarse entre sí."⁽³⁷⁾

Pero la verdadera expansión y consolidación ocurre después de la II Guerra Mundial, como resultado del crecimiento de los países capitalistas. Precisamente después de ella el capital extranjero que participó casi como único protagonista de inversiones extranjeras fue el estadounidense. Se calcula que la Inversión de Estados Unidos en el exterior creció de 11,500 millones de dólares en 1950 a 100,000 millones en 1972.⁽³⁸⁾

Es opinión común que las empresas transnacionales son netamente exportadoras de capital de la nación de origen, y su objetivo es, además de conquistar nuevos mercados, encontrar países en donde poder producir a bajo costo, sobre todo de mano de obra, que ofrezcan seguridad, protección a la tecnología, rentabilidad, materias primas suficientes, infraestructura industrial y vías de comunicación.

II.1.4 Legislación en materia de Inversiones Extranjeras.

A continuación se comenta a grandes rasgos el tratamiento que se da a la inversión extranjera en algunos países:

⁽³⁷⁾ Chapoy Bonifaz, Alma. Empresas Multinacionales. 1a. edición, Ediciones El Caballito, México, 1975, págs. 16 y 17.

⁽³⁸⁾ Fernández Serna, Gabino y Omar Vite Bonilla. Monopolios Transnacionales y la Escalada Inflacionaria. 1a. edición, Imprenta Aboitz, S.A., México, 1975, pág. 127.

Estados Unidos y Canadá

Nuestro vecino del norte tiene una legislación flexible en la materia. No existen leyes que regulen la inversión extranjera de manera general o la adquisición de valores, y sólo está sujeta a limitaciones o a registro en áreas o industrias determinadas.

En su caso la inversión extranjera debe ser inscrita en el Departamento de Comercio y del Consejo de Análisis Económico, y para garantizar la confidencialidad de la información, ésta solo puede ser utilizada para propósitos estadísticos y fiscales, de acuerdo con la Ley de Estadística sobre Inversiones Internacionales.

Sobre la fiebre de inversiones extranjeras en Estados Unidos el propio Luis Miguel Díaz concluye que: "La ola de compras por extranjeros se ha convertido en una fuerza importante detrás del mercado de Wall Street. Nunca antes tantas marcas y símbolos americanos habían pasado a manos extranjeras."⁽³⁹⁾

Canadá no se queda atrás: ha sustituido los órganos de gobierno que regulaban las inversiones que fluían hacia Canadá (Agencia Revisora de Inversiones Extranjeras) por un órgano que tiene como misión el proteger las inversiones de sus nacionales en el extranjero (Inversiones Canadá, creado en 1984). Es este país es el principal receptor de la inversión extranjera de los Estados Unidos.

En materia comercial, ambos países firmaron el 2 de enero de 1988, un tratado de libre comercio. Canadá aceptó liberar sus restricciones a la inversión estadounidense, con excepción de

(39) Díaz González Rubio, Luis Miguel. Globalización de las Inversiones Extranjeras. 1a. edición, Editorial Themis, México, 1989, pág. 26.

la relativa las industrias culturales y limitada en los rubros del petróleo, gas y uranio. En el próximo capítulo analizaremos con mayor amplitud este acuerdo.

Países Comunistas

Los países que hasta hace poco se denominaban comunistas, frente a la vertiginosa apertura ideológica, han modernizado su política en el campo de las relaciones nacionales e internacionales, abriendo sus puertas al comercio y a la inversión extranjera.

Los últimos acontecimientos están rompiendo con la inercia de décadas y a veces de siglos pues algunos estados pasaron de sistemas tradicionalistas (monárquicos), a sistemas totalitarios (comunistas), para ahora procurar modernizarse y alcanzar "la igualdad en la libertad".

"La Unión Soviética -dice Díaz González Rubio- en julio de 1987 legisló para autorizar la creación de sociedades en co-inversión con capitales extranjeros, tanto de naciones desarrolladas como de países en desarrollo, con participación hasta de un 49%."(40) Esta ley no logró atraer capitales extranjeros porque limitaba su participación a un 49% y porque limitaba la dirección de las sociedades a ciudadanos soviéticos.

Con el fin de profundizar en sus reformas económicas, el 26 de octubre de 1990, el Presidente Mijail Gorbachov, expidió la ley de inversiones soviética, que en cinco artículos señala las reglas del juego para los inversionistas extranjeros:

1. Se admite la inversión extranjera de personas físicas y morales.

(40) Id., pág. 27.

2. El accionista extranjero puede adquirir derechos (la ley no habla de propiedad)...
3. Pueden existir empresas... que tengan el 100 por ciento de inversión extranjera.
4. La inversión extranjera se protege al mismo nivel que los bienes de las empresas y ciudadanos soviéticos.
5. Las ganancias en rublos se pueden reinvertir en la URSS y además enviarse al extranjero...
6. Se crean zonas de libre empresa... (41)

Es importante hacer notar que Gorbachov expidió una ley que trata de la creación de un mercado general de divisas que permita la convertibilidad de la moneda soviética.

En Polonia, desde principios de 1989, se permiten las empresas mixtas con participación mayoritaria extranjera e incluso con el 100% de capital foráneo.

Por lo que se refiere a China, no obstante los acontecimientos en Pekín de junio de 1989, la confianza del capital internacional quedó patente en un aumento de la inversiones extranjeras de más del 4% para hacer un total de más de siete mil quinientos millones de dólares. Por lo que toca a proyectos del exterior, en 1987 China tenía inversiones por más de 500 millones en más de 300 proyectos, principalmente en el campo de la construcción. En materia legislativa, el 13 de abril de 1988, el gobierno chino aprobó la "Ley de Empresas de Cooperación Chino-Extranjeras".

Europa Occidental

(41) Becerra Ramírez, Manuel. La Ley de Inversiones Soviética. Artículo publicado en el periódico El Financiero, el lunes 10 de diciembre de 1990, pág. 32.

Tal vez Napoleón no se equivocó al prever y luchar por el establecimiento de un gran imperio en Europa: para 1992 los Estados miembros de la comunidad ya habrán logrado una integración económica considerable pues entre ellos no tendrán ninguna clase de barreras comerciales.

La Comunidad Económica Europea está formada por Alemania Federal (por fin unida con la Democrática a partir del 10. de octubre de 1990), Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Su misión es fomentar las actividades económicas y aumentar aceleradamente el nivel de vida de los europeos, a través de un mercado común.

Como muestra basta un botón: con su ingreso a la Comunidad en 1986, España ha continuado la transformación de su sistema político y de sus estructuras económicas. La política de promoción a la inversión extranjera adoptada, ha sido acorde con los principios de la Comunidad, fijada con criterios de libre competencia respecto a bienes, servicios y capital. "La nueva legislación española, en general, promueve la privatización de la economía nacional y adopta un mercado abierto a la inversión extranjera, regulado por un sistema administrativo diseñado para cumplir más funciones de verificación y control que de fiscalización." (42)

Específicamente, la legislación de inversiones extranjeras española reconoce y contiene disposiciones sobre: (43)

- a) La plena libertad para que los no residentes realicen en España cuantas inversiones deseen,

(42) Díaz González Rubio, Luis Miguel. Op. cit., pág. 31.

(43) Inversiones Extranjeras en España y Españolas en el Exterior. Publicación del Instituto Español de Comercio Exterior. Madrid, enero de 1988, págs. 3 a 7.

reconociendo la convertibilidad tanto del rendimiento de la inversión como del producto de su liquidación, neto de impuestos, pudiendo transferir sin límite los rendimientos y el producto de la liquidación, siempre y cuando hubiese satisfecho previamente sus obligaciones fiscales en España.

b) La sujeción a la autorización administrativa previa de la Dirección General de Transacciones Exteriores, de la inversión en sectores específicos (juego, actividades relacionadas directamente con la defensa nacional, televisión, radio y transporte aéreo).

c) El Registro de Inversiones Extranjeras, institución en la que se inscriben la inversiones realizadas en España y que es similar a nuestro Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por otra parte, las leyes clasifican como sujetos de la inversión extranjera, a las siguientes personas:

"- Las personas jurídicas extranjeras;

- Las sociedades españolas que tengan una participación extranjera en su capital superior al 25%.

- Las personas físicas no residentes en España, y las personas físicas residentes de nacionalidad extranjera cuando inviertan capital constituido en el extranjero anteriormente a la toma de residencia española.

- Los establecimientos o sucursales en España de personas físicas no residente o jurídicas extranjeras."⁽⁴⁴⁾

(44) Id., pág. 7.

Por último, las formas de inversión se clasifican en: a) inversiones directas, que son las que se realicen en sociedades españolas y que permitan al inversor el control directo sobre la dirección de la empresa (siempre que su participación sea igual o superior al 20% del capital), en la creación de sucursales o establecimientos de sociedades extranjeras o de personas físicas no residentes, así como la ampliación de la dotación patrimonial de los mismos y la concesión a sociedades españolas de préstamos de duración superior a cinco años, que estén cifrados en pesetas y el prestamista busque obtener con los mismos, vínculos económicos; b) inversiones de cartera; c) inversiones en inmuebles (generalmente libres, sujetas al trámite de verificación en algunos casos); y d) inversiones atípicas, es decir, no previstas por la legislación aplicable. (45)

Francia tuvo un viraje de 180 grados después de que Mitterrand en 1982 iniciara programas de nacionalización dentro de otros sectores económicos además del bancario; sin embargo, a partir de 1986, inició la reprivatización bancaria primero y, después, de decenas de industrias nacionalizadas desde los años 40's, con una legislación flexible para la inversión extranjera.

Volviendo a la Comunidad Económica Europea, Díaz González Rubio hace esta observación:

"Los frecuentes cambios de propietarios y nacionalidad de las grandes empresas multinacionales con oficinas en los países miembros de la Comunidad, demuestran que cada día es menos decisivo el factor residencia o nacionalidad original. Son los criterios de la búsqueda de mayor competitividad y productividad, y no de sentimientos tradicionales de espíritu nacionalista, los que en última instancia

(45) Id., págs. 8 y 9.

determinan, el sistema jurídico nacional al que acogerse.»⁽⁴⁶⁾

La Comunidad Económica Europea no abarca el total de los países que forman la Europa Occidental. Existen países que tienen un peso económico específico, tales como Suecia y Suiza, que han procurado mantenerse al margen de las disputas que en las últimas décadas han afectado a los miembros de la Comunidad y que han mantenido un desarrollo económico considerable.

De los países que no están en la Comunidad, Suecia, por ejemplo, cuenta con grandes inversiones directas en América Latina, que tuvieron un importante crecimiento al pasar de 14,000 millones de coronas suecas en 1985, a 25,000 millones en 1986.⁽⁴⁷⁾ Por otra parte, las inversiones extranjeras directas en Suecia se incrementaron de 2,600 millones en 1984, a 5,400 y 5,800 millones de coronas suecas en 1985 y 1986, respectivamente. Es importante hacer notar la escasa regulación sueca en materia de inversiones extranjeras, teniendo como uno de los incentivos más importantes el que dichas inversiones no están sujetas a ningún tipo de control sobre la disposición de divisas.⁽⁴⁸⁾

América Latina

Las naciones que forman parte del Pacto Andino, establecido por el Acuerdo de Cartagena, firmado en 1969 entre Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, dejaron inoperante la Decisión 24 de dicho acuerdo, que establecía limitaciones a la inversión extranjera y a la expedición de licencias de tecnología.

(46) Díaz González Rubio, Luis Miguel. Op. cit., pág. 31.

(47) La Política Comercial Sueca. Publicación del Instituto Sueco. Estocolmo, Suecia, mayo de 1988, pág. 4.

(48) The Swedish Economy (Facts and Figures 1988). Publicación del Instituto Sueco. Estocolmo, Suecia, 1988, pág. 15.

Países como Venezuela que con la promulgación del Decreto 1200 en julio de 1986, sobre inversión extranjera y el reglamento de licencias, marcaron las políticas en materia de libre comercio e inversión, estableciendo procedimientos para convertir la deuda del sector público en inversión; Argentina, que antes de Perón mantenía un crecimiento considerable y prometía tener un desarrollo interesante, cayendo en la pobreza de una sociedad "educada", y en la que a últimas fechas ha surgido la tendencia privatizadora y de apertura para la inversión extranjera, en áreas consideradas como estratégicas, como la de la aviación y petrolera; y Perú, que ha creado incentivos para atraer inversiones extranjeras sin condicionantes,... son ejemplos de que las políticas latinoamericanas están cambiando. Después de las experiencias de gobiernos totalitarios y dictaduras militares, parece que latinoamérica está encontrando en la democracia el camino para, por lo menos en lo económico, salir adelante. La ola de reprivatizaciones de industrias se da en todos lados y amplían las bases para la apertura mayor a las inversiones extranjeras.

Un ejemplo: en la República de Argentina, se acepta la inversión extranjera, que puede efectuarse sin necesidad de aprobación previa en iguales condiciones que la inversión local. La inversión extranjera en Argentina se divide en dos clases:

"A. Inversión extranjera no registrada.- La posibilidad de remesar utilidades y repatriar la inversión está sujeta al régimen cambiario vigente en la oportunidad que tales pagos deban ser efectuados.

B. Inversión extranjera registrada.- Se asegura a los inversores el derecho a enviar utilidades, y a repatriar su inversión. En caso de limitarse con carácter general el acceso al mercado de cambios, la

inversión podrá repatriarse a partir del tercer año de su ingreso al país.⁽⁴⁹⁾

Asia

En Asia encontramos los ejemplos más claros de que, gracias a políticas eficaces que estimulen el comercio e inversiones extranjeras, han logrado las naciones su integración a los mercados internacionales.

En el Japón se está buscando la apertura del mercado doméstico a extranjeros para que inviertan más en obra pública, incluyendo puentes, complejos habitacionales y carreteras; Corea del Sur, Singapur y Taiwán han procurado que el inversionista extranjero goce de un tratamiento jurídico igual al otorgado a los nacionales.

Turquía (a la que se le menciona aquí, no obstante que siempre se le ha considerado país europeo), por su lado derogó en febrero de 1986 su Ley de Inversión Extranjera y autorizó en ciertos sectores esta inversión extranjera hasta en un 100%; además adoptó medidas de liberalización comercial en todos los ámbitos, desde los regímenes aduaneros hasta el cambio de moneda.

Australia

De acuerdo con el inciso (1) de la Sección 51 de la Constitución de la República de Australia, la facultad para hacer leyes sobre negocios y comercio exterior corresponde al Parlamento Australiano.

(49) Las Inversiones Extranjeras en la República Argentina. Documento elaborado por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Buenos Aires, octubre de 1990, pág. 2.

La mayor parte de la inversión extranjera que Australia recibe se dirige a las industrias manufacturera con un 32.9%, minera con un 44.7%, servicios financieros con aproximadamente el 30% y a la agricultura el 34.1% (50).

Las inversiones en Australia están controladas por el Consejo Revisor de Inversiones Extranjeras. La tendencia en Australia, a partir de 1987, fue la de liberalizar la política en la materia para incrementar la inversiones extranjeras directas.

Dentro de los aspectos más importantes en relación con la inversión extranjera y el cumplimiento de normas encontramos(51):

a) La aprobación previa del Consejo Revisor de Inversiones Extranjeras, para la adquisición de tierras para uso comercial o residencial.

b) En los nuevos proyectos mineros que involucren una inversión de 10 millones de dólares australianos o más, por lo menos el 50% debe estar bajo el control de australianos.

c) La inversión extranjera en el sector bancario debe ser consistente con la Ley de Bancos (Banks Act) y con la política bancaria.

(50) Commonwealth of Australia. Year Book Australia, 1988. Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australia, 1988, pág. 909.

(51) Publicación de la Commonwealth Bank of Australia, con la colaboración de KPMG Peat Marwick Hungerfords, Contadores Públicos. Establishing a Business in Australia. Publicado por KPMG Peat Marwick Hungerfords, Contadores Públicos. Sidney, Australia, 1989, Capítulo 30., Gobierno e Industria, págs. 1 y sigs.

e) Manufacturas y servicios, hasta el 100% (sujeta a la rama comercial de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso).

f) Aviación civil y periódicos, la participación queda sujeta a los porcentajes que la autoridad apruebe.

g) Radio y televisión, hasta el 20% de inversión extranjera.

h) Extracción de minerales, agricultura y pesca, hasta un 50% de participación extranjera.

i) Explotación de minerales, hasta una 100%.

j) Procesamiento de materias primas, hasta un 100%, dependiendo de la rama comercial y de las circunstancias particulares del caso.

k) Una empresa se considera como controlada por extranjeros si la inversión extranjera individual posee por lo menos el 25% de acciones con derecho a voto y que no exista un accionista residente en Australia con la misma o una mayor tenencia accionaria. (52)

(52) Departamento del Tesoro del Gobierno de Australia. Australia's Foreign Investment Policy (Guía para Inversionistas). Canberra Publishing and Printing Co., Canberra, Australia, 1985, págs. 10 a 17.

II.2 En México

II.2.1 El México Precortesiano

Durante este período, al cual, siguiendo la cronología del Dr. Guillermo Floris Margadant, podemos ubicar entre el siglo IX antes de Cristo, con el florecimiento de la cultura olmeca, y el año de 1513 en que se inicia la conquista, no se puede hablar de "inversiones extranjeras".

El rasgo principal en este período en materia económica lo constituye el comercio que, sin duda, fue el "lenguaje entre los pueblos", como lo expresa el autor citado: "durante el primer milenio d.C., aparecen grandes ciudades, y encontramos un comercio bien desenvuelto, una complicada vida religiosa..."⁽⁵³⁾

Sobre el desarrollo del comercio entre los aztecas escribe Toribio Esquivel Obregón que

"... Los pochtecas o comerciantes se organizaban para llevar a aquellos lugares (hacia el sur y el oriente de la ahora República Mexicana) esclavos y productos de la industria de los mexicanos; a cambio de metales, piedras, pieles, trabajos de plumas y productos agrícolas de otras regiones más fértiles y cultas."⁽⁵⁴⁾

No obstante el desarrollo de grandes civilizaciones, no existieron en este período los elementos para el surgimiento de un estado-nación. Los llamados imperios, como el maya (antiguo y nuevo imperios), compuesto por una confederación de ciudades

(53) Margadant S. Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 2a. edición corregida y aumentada, Editorial Esfinge, S.A., México, 1976, pág. 10.

(54) Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1984, Tomo I., pág. 166.

estado, el chichimeca (que se asentó en la región de Hidalgo) y el de los aztecas (formado por la triple alianza Tenochtitlán-Tacuba-Texcoco-), se fueron extinguiendo lentamente, e incluso este último, poco antes del arribo de los españoles, se encontraba en franco debilitamiento.

La vida de estos imperios y su sostén se basaba en los tributos en especie que recibían de los pueblos avasallados como, por ejemplo, respecto del pueblo maya en el que "nobles y sacerdotes eran sostenidos por la gran masa de agricultores que pagan tributos al halach uinic (gobernante)..."(55). En cuanto a los aztecas, este "imperio no tuvo un derecho uniforme: la política azteca era la de no quitar a los pueblos subordinados su propia forma de gobierno o su derecho; lo importante era que el tributo llegara en la forma convenida..."(56)

En el mismo sentido escribe Toribio Esquivel Obregón que:

"La conquista de un pueblo no traía consigo alteración en el orden político o civil del mismo...; la sujeción sólo significaba el pago del tributo que consistía, normalmente, en productos de la tierra..."(57)

Ahora bien, es importante destacar que esta semi-independencia otorgada a los pueblos sometidos, estaba directamente vinculada con la forma en que se hubiera llevado a cabo su conquista, como nos ilustra José Bravo Ugarte: "La administración imperial variaba en los pueblos sometidos: los que se habían dado en paz conservaban su autonomía, pero pagaban tributos, aunque sin intervención de los calpixques aztecas; los que habían sido conquistados a viva fuerza, o bien conservaban su autonomía,

(55) Margadant S. Guillermo F. Op. cit., pág. 14.

(56) Id., pág. 17.

(57) Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Op. cit., pág. 166.

pero pagando tributos con intervención de los calpixques tenochas: o quedaban plenamente incorporados a Tenochtitlán."(58)

Las normas que encontramos durante este periodo se transmitieron por costumbre y, desgraciadamente, se puede afirmar que los únicos vestigios de la existencia de leyes las encontramos entre los aztecas, de las que fueron rescatada 32 que se atribuyen a Nezahualcóyotl. Así, dice Esquivel Obregón que en el ámbito jurídico deberíamos de estimar como fuentes directas de la historia de nuestro derecho los textos escritos de leyes que han regido a México a partir del momento en que con la conquista española se introdujeron la escritura y el sistema de ordenamientos de carácter general.(59)

Además, dentro del ámbito "legislativo" la simple introducción de leyes de procedencia española no bastaba para la transformación de la conducta indígena, que se regía por la costumbre que hacía ley y de ahí que, como escribe el mismo Esquivel Obregón, "España hizo prodigios en su legislación de indias por contruir un puente para la mutua comprensión. Esa legislación, apoyada en la información directa de los hechos, e inspirada en fines de alta especulación moral y teológica, logró la posible aproximación, aunque sin llegar al ajuste, a que la reacción del indio fuera igual a la del español ante el fenómeno social;..."(60)

(58) Bravo Ugarte, José. Historia de México. 1a. edición, Editorial J.U.S., Tomo Primero, México, 1940, pág. 122.

(59) Id., pág. 135

(60) Ibidem.

II.2.2 La Colonia

El 12 de octubre de 1492, Cristóbal Colón descubre América. 18 años después, Hernán Cortés, con un puñado de españoles y el apoyo de grandes contingentes indígenas enemigos de los aztecas, inicia la conquista de lo que hoy es México.

Durante la Colonia, los intereses económicos de la Nueva España quedaban supeditados a los de la metrópoli.

Las leyes que se aplicaron durante la Colonia fueron la Leyes de Indias, que se recopilaron en 1680. Esta recopilación contiene disposiciones de las Leyes de Burgos (1512), Provisión de Granada (1526), Nuevas Leyes (1542), Ordenanzas de Felipe II (1573) y la Reforma Agraria (1574), entre otras.

En relación indirecta con nuestro tema, la Recopilación de las Leyes de Indias contiene, entre otros apartados, el "Del Comercio, Mantenimiento (y frutos de las Indias)", en el Libro IV., título 18, Ley 1; el "Del Descubrimiento y Labor de las Minas", que permite descubrir y beneficiar las minas a todos los españoles e indios, vasallos del Rey; y el "De los Extranjeros que pasan a las Indias y su Composición y Naturaleza (que en ellas pueden adquirir para tratar y contratar)", de las que se desprende que ningún extranjero podía tratar con las Indias -directamente debía de ser por conducto de España-, contenidas en la Ley 1 del Libro IV, Título 19, que los gobernadores de los puertos no dejen pasar tierra adentro a los comerciantes extranjeros, en la Ley 5, del Libro IX, Título 20, que se procure limpiar la tierra de extranjeros y gente sospechosa en cosas de fe; aunque se preveía la posibilidad de los extranjeros naturalizados en estos Reinos se "pudiera componer".(61)

(61) Palacios, Prudencio Antonio de. Notas a la Recopilación de las Leyes de Indias. 1a. edición, Dirección General de

Es muy importante señalar lo que se dice en el inciso anterior sobre el espíritu conciliador de la corona española y sobre el respeto a las leyes y costumbre de los indios. La Ley 4 del Libro 2 del Título I, señala que: "... que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y buenas costumbres observadas y guardadas, después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este Libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten, y, siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos."

El comercio con las Indias se concedió a todos los vasallos y aunque originalmente el derecho de viajar a la Nueva España se restringió a españoles que cumplieran con ciertas condiciones, como señala Toribio Esquivel, ante las oportunidades que ofrecía el Nuevo Mundo, los extranjeros encontraron la forma de pasar sobre las autoridades de puertos para llegar a América: "De un modo u otro los extranjeros pasaron a las indias y se radicaron allí; si al principio se veían sujetos a una denuncia... formada fortuna, contraído matrimonio con mujer del país..., llegaban a naturalizarse..."(62)

Por lo que se refiere a la industria en la Colonia -aspecto que podría relacionarse con inversiones extranjeras- fue relativo, pues aunque se establecieron muchísimas industrias, éstas no tuvieron una importancia general y las predominantes fueron la textil, el trabajo de hierro forjado y de la plata. Es importante señalar, como lo hace Bravo Ugarte, como la inversión de extranjeros en bienes raíces era nula:

Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, págs. 294, 301, 493, 494 y 495.
(62) Id., pág. 287.

"Las grandes riquezas potenciales de la Nueva España eran conforme a la Ley, accesibles a todos. Los indios al igual que los españoles, podían tener el dominio útil de las minas y recibir mercedes de tierras."⁽⁶³⁾

De esta manera encontramos que durante la Colonia no se produjeron inversiones extranjeras, que el comercio se tenía que realizar forzosamente a través de España y que los extranjeros prácticamente no gozaban de derechos, más que los que recibían al naturalizarse.

II.2.3 El México Independiente

II.2.3.1 La Constitución de Cádiz

Aunque la Constitución de Cádiz de 1812 por razones obvias no se ocupa de la inversión extranjera, es interesante la reglamentación que hace de los derechos patrimoniales, que, guardan estrecha relación con los que actualmente debe poseer un individuo, persona física o moral, mexicana o extranjera, para la realización de actividades económicas, ya que esa Constitución amplió el derecho de propiedad a los habitantes de las colonias.

II.2.3.2 El Congreso de Chilpancingo y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (la Constitución de Apatzingán)

Al reunirse en 1813 el Congreso de Anáhuac, el generalísimo don José María Morelos y Pavón, al expresar los que denominó "Sentimientos de la Nación" decía, en su Apartado Décimo que

(63) Bravo Ugarte, José. Op. cit., Tomo II, pág. 190.

"... no se admitan extranjeros, si no son artesanos, capaces de instruir y libres de toda sospecha"⁽⁶⁴⁾.

Por otra parte el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, dado en Apatzingán, no contenía disposiciones sobre la materia, aunque preveía ciertas garantías ciudadanas como la de que "ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la substancia pública"; y su artículo 117 establecía como facultad del Congreso favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios para alcanzarla. Conforme al artículo 237, del Capítulo XXI relativo a la Observancia del Decreto. "Entretanto que la representación nacional de que se trata en el capítulo antecedente, no fuere convocada y siéndolo, no dictare y sancionare la constitución permanente de la nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto..."⁽⁶⁵⁾

De la Constitución de Apatzingán escribe Manuel Herrera y Lasso que se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional y manifiesta: ";Indocta la rutina y grave error! El nombre mismo de Constitución con que se la decora resulta, por lo equivoco de su aplicación de similar, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814 sólo fue -y en ello estriba su importancia histórica- la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al restablecimiento en España del absolutismo monárquico."⁽⁶⁶⁾

(64) Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L. Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Reproducción del documento Sentimientos de la Nación, del General José Ma. Morelos y Pavón. 2a. Edición. Ed. Manuel Porrúa, S.A., Librería. México, 1978. Vol. I. Pág. 37.

(65) Id., págs. 362 y 363. Transcripción del Decreto Constitucional de la América Mexicana 1814. Pág. 362 y 363.

(66) Id., pág. 595. Herrera y Lasso, Manuel. Centralismo y Federalismo (1814-1843).

Como bien dice Julio Zárate, la Constitución fue un conjunto de principios generales más bien que un Código político fundamental que pudiera organizar al país, cuyas tres cuartas partes estaban sometidas al dominio español.

Las referencias a lo que podría llamarse inversiones extranjeras durante esa época, las encontramos dentro de diversas disposiciones que fueron publicadas de tiempo en tiempo y recopiladas entre los años de 1835 y 1852 por Juan Rodríguez de San Miguel, con el fin de auxiliar a sus contemporáneos en el conocimiento del derecho aplicable. La licenciada Ma. del Refugio González en la introducción de la obra realizada por Rodríguez San Miguel llamada "Pandectas", refiriéndose a los cambios de sistemas de gobierno de federal a centralista (1836) y con la vuelta al federalismo (1846), escribió que "... había ocasionado en el campo jurídico una proliferación de disposiciones de diversa naturaleza que se encontraban superpuestas unas a otras, creándose una gran confusión en la administración de justicia. No había certeza en el conocimiento del derecho aplicable, hecho señalado en repetidas ocasiones por los más diversos personajes de la época." (67)

De esta forma nos encontramos con un Decreto de 8 de junio de 1813, que se refería al libre establecimiento de fábricas, y ejercicio de cualquier industria por españoles o extranjeros vecinados que establecía:

"Las cortes generales y extraordinarias con el justo objeto de remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria, decretan:

(67) Rodríguez de San Miguel, Juan N. Pandectas Hispano-Mexicanas, 3a. edición, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, tomo I, pág. 15.

- I. Todos los españoles y los extranjeros vecinados, ó que se vecinen en los pueblos de la monarquía, podrán libremente establecer fábricas ó artefactos de cualquier clase que les acomode, sin necesidad de permiso o licencia alguna, con tal de que se sujeten á las reglas de policía adoptadas ó que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos.

- II También podrán ejercer libremente cualquier industria ú oficio útil sin necesidad de examen, título ó incorporación á los gremios respectivos, cuyas ordenanzas se derogan en esta parte."⁽⁶⁸⁾

II.2.3.3 La Constitución de 1824

El Artículo 49 de la Constitución Federal de 1824, señala que las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

El artículo 40 de dicho ordenamiento establece como facultades del Congreso, arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los estados de la Federación y tribus de los indios.

Esta Constitución es eminentemente orgánica y su valor trascendental es la de ser el documento en cuya virtud nace la comunidad política nacional, con los aspectos fundamentales de la forma de gobierno de república democrática y de los Estados de la Federación, aspectos que son las bases mismas que ha permanecido hasta ahora para sustentar la estructura política de la sociedad mexicana. Salvo la anterior observación, al igual que las anteriores constituciones ésta no preve garantías individuales, dentro de las que se encuentren los derechos de propiedad, de ejercicio libre de actividades individuales o de

(68) Id., Vol. III, pág. 269.

comercio exterior, que, en cambio, sí están bosquejados en la Constitución de Apatzingán.

Posteriormente al experimento federalista regresamos al centralismo consagrado por las "Siete Leyes" de 1836. Las primeras cinco de esas leyes fijaban los requisitos de quienes ocuparan los cargos correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Ley de 23 de octubre de 1835, estableció las bases de la nueva Constitución y fraccionó en Departamentos el territorio de la República. La sexta de las Leyes atribuye a los Gobernadores el Poder Ejecutivo y el Legislativo a las Juntas Departamentales, sumando además las Pases Orgánicas de 1843 que redondeaban el centralismo.

Las anteriores leyes fundamentales, aunque contenían derechos en forma dispersa y desordenada, tampoco contenían garantías individuales; éstas se establecen en el acta de reformas de 1847.

II.2.3.4 Inversiones Extranjeras en los primeros años del México Independiente

Durante el período comprendido entre 1824, cuando el estado mexicano toma cuerpo, y la Reforma, Inglaterra es la nación con más fuerte inversión extranjera en nuestro país. Entre los principales auspiciadores del capital foráneo se encuentra a don Lucas Alamán.

Esta inversión tuvo su mayor auge durante la década de los 20's del siglo XIX, ocurriendo después una contracción, de 1830 a 1870, ocasionada por el caos político y el estancamiento económico de la nación a partir de 1830. Sobre este aspecto escribe Miguel Wionczek que "... el breve encuentro con el capital privado británico que se instaló en la minería mexicana durante los años veinte del siglo pasado, y que llenó el hueco

dejado por la desaparición de España como resultado exclusivo de las exportaciones mexicanas de metales preciosos."(69)

El autor citado achaca el fracaso de este encuentro a los intentos británicos de inyectar una tecnología avanzada a una economía colonial subdesarrollada.

Confirmando lo anterior Fernández Serna y Vite Bonilla dicen que: "México ha sido históricamente un país receptor de capitales. Desde el principio de su vida independiente los buscó con insistencia en las grandes potencias europeas. Inglaterra precedió a los demás países en la formación de compañías para explotar los metales preciosos del país."(70)

II.2.3.5 La Constitución de 1857 (La Reforma)

Durante el lapso de 1854-1874 la economía mexicana permanece estable y en algunos momentos pasa a por proceso reversivo; pero ya es notoria la concentración de las industrias en la ciudad de México y el Distrito Federal, de las cuales la mayoría estaba en manos de extranjeros, quienes se veían protegidos por sus gobiernos, los que a su vez habían concedido créditos al país.

En 1857 se promulgó una nueva Constitución, a la que se incorporaron finalmente las garantías individuales; al Congreso se le concedieron facultades en materia de industria y comercio (fracción X del artículo 72: "para establecer bases

(69) Wloneczek, Miguel S. Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina. 1a. edición, Joaquín Moritz, México, 1971, pág. 176.

(70) Fernández Serna, Gabino y Omar Vite Bonilla. Monopolios Transnacionales y la Escalada Inflacionaria. 1a. edición, Imprenta Aboitz, S.A., México, 1976, pág. 126.

para legislación mercantil"), pero no para legislar en materia de inversiones extranjeras.

Lo mismo ocurre con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1865.

La fracción X del artículo 72 a que nos referimos antes, fue reformada el 14 de diciembre de 1983, bajo el régimen de Porfirio Díaz, ampliando las facultades del Congreso "para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias."

II.2.3.6 El Porfiriato y la Revolución Mexicana

A partir de la restauración de la República en 1867 y hasta prácticamente el inicio de la Revolución de 1910, pero sobre todo durante el régimen de Díaz, la política gubernamental en materia económica se dirigió a atraer capitales extranjeros para desarrollar a la Nación. La política de Porfirio Díaz fue exitosa en sus objetivos y tuvo como consecuencia una gran concentración de la actividad económica y de la riqueza nacional a favor de inversionistas extranjeros y la exportación de capitales, en volúmenes mayores que la importación de éstos y su inversión en México.

El desarrollo de la inversión extranjera durante el régimen de Díaz lo encontramos principalmente en áreas como construcción y de ferrocarriles, y, en menor parte, en materia agrícola, en donde primordialmente se observaba una constante afluencia de inmigrantes extranjeros que fueron a establecerse en zonas de alta productividad como los Estados de Veracruz, Chiapas y Yucatán. Estos en su mayoría radicaron y radican sus descendientes en México y sus aportaciones y desempeño no pueden ser considerados como inversión extranjera.

El Diccionario Porrúa es elocuente al referirse al régimen de Díaz: "En el orden constructivo, los treinta y cinco años de porfirismo, significaron un gran avance: más de 20,000 kilómetros de vías férreas; el país quedó cruzado por la red telegráfica; grandes inversiones de capital extranjero, e incremento en la industria nacional. A partir de 1893, con la llegada de José I. Limantour se sanearon las finanzas, mejorando el crédito nacional y alcanzando gran confianza en el exterior;.... El programa de colonización se tradujo en provecho de las compañías extranjeras y de los latifundistas nacionales. Aunque la educación pareció mejorarse, no pudo alcanzar a las mayorías..."(71)

Si bien Díaz promovió con ahínco la inversión extranjera durante su dictadura trayendo notables beneficios económicos como puede apreciarse, éstos no alcanzaron a amplios sectores de la población.

Así, la prolongada dictadura de Díaz asignó al capital extranjero un papel central en el proceso de desarrollo del país; dicho capital, a diferencia de los periodos anteriores, fue colocado al servicio de la política económica y debía rendir un aporte decisivo al crecimiento económico del país. Para ser congruente con ello, se le otorgaron facilidades y privilegios de toda índole -como por ejemplo la reforma a la legislación minera que, contrariando la tradición jurídica de la propiedad originaria de la Corona durante el Virreinato y de la Nación en el México independiente, sobre el subsuelo, otorgó la propiedad de los hidrocarburos al superficiario, lo que propició un flujo impresionante de inversiones extranjeras,

(71) Diccionario Porrúa. Historia, Biografía y Geografía de México. 5a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1986. Volumen A-F, pág. 894.

particularmente estadounidenses, a pesar de los esfuerzos del régimen de contrarrestarlas con capitales europeos.

En esta forma se permitió el control foráneo de los espacios más dinámicos de la economía: los principales sectores exportadores, la minería, la electricidad, la banca, el petrolero y los ferrocarriles, que el gobierno nacionalizaría en 1906, en un tardío esfuerzo por recuperar el control de ciertas actividades.

Como reacción a la dictadura de Díaz, el 20 de noviembre de 1910, estalla la Revolución que durante 7 años sumergió al país en un período de estancamiento y caos.

II.2.3.7 La Constitución de 1917

El 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, Qro., fue promulgada la Constitución General de la República, durante el gobierno de Venustiano Carranza.

Esta Constitución no fijó las bases para legislar en materia de inversiones extranjeras; pero hay que señalar que, anticipándose a otros países, consagra los ahora llamados derechos sociales, en su artículo 123, después de que los diputados Cravioto y Macías fundaron la necesidad de extender más allá del artículo 50. de dicho ordenamiento, las garantías del trabajador.

La Constitución, aunque no contenía prohibiciones absolutas a la propiedad de los extranjeros de los medios de producción, sí afectó sus intereses, en particular en relación con la propiedad de recursos naturales. Fijó las primeras limitantes en el tratamiento a los extranjeros para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación y su artículo 27, relativo al

dominio sobre tierras y aguas, establece el derecho de los mexicanos por nacimiento o por naturalización y de las sociedades mexicanas para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, añadiendo que el Estado podría conceder ese derecho a los extranjeros siempre que convinieran ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y por tanto obligándose a no invocar la protección de sus gobiernos.

La Constitución fija aquí una limitante constitucional a los extranjeros, circunscribiéndola únicamente a la manifestación o renuncia conocida como Cláusula Calvo, que es el primer antecedente de limitaciones para salvaguardar el interés nacional de las intrusiones de otros Estados soberanos; asimismo, en la última parte de la fracción I del Artículo comentado, fijó la prohibición a los extranjeros para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, actualmente llamada comúnmente la "zona prohibida", o conforme al Reglamento, la "zona restringida".

De esta disposición constitucional nace la Ley Reglamentaria de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y su Reglamento, ambos publicados en 1926, y en donde se regulan las limitaciones para que los extranjeros adquirieran bienes y participen en sociedades o asociaciones mexicanas.

II.2.3.8 Los regimenes post-revolucionarios, hasta 1988

Este periodo nos llena de aspectos enriquecedores sobre la regulación de las inversiones extranjeras.

Los primeros años de existencia fueron de "estabilización". Se procuró a costa de la libertad de los mexicanos, consolidar a las fuerzas nacionales dispersas, dentro de un mismo organismo, naciendo así, bajo el mandato de Plutarco Elías Calles, el Partido Nacional Revolucionario, en el año de 1929. La atención de los asuntos de la materia no habían alcanzado auge pues el gobierno estaba bastante ocupado, organizando a la sociedad mexicana.

Prácticamente es hasta el arribo de Lázaro Cárdenas al poder cuando se globaliza realmente la visión de la situación de la industria nacional en gran parte en poder de compañías extranjeras. Señalaba en la toma de posesión el 10. de diciembre de 1934 que:

"nada puede justificar con más elocuencia la larga lucha de regiones enteras en las que los hombres de México viven ajenos a toda civilización material y espiritual, hundidos en la ignorancia y la pobreza más absoluta, sometidos a una alimentación, a una indumentaria y a un alojamiento inferiores impropios de un país que, como el nuestro, tiene los recursos materiales para asegurar una civilización más justa."
(72)

A raíz del surgimiento de las controversias laborales de las compañías extranjeras que extraían el petróleo y ante la negligencia patronal para elevar el nivel de vida de los trabajadores mexicanos, el 18 de marzo de 1938, el Presidente Cárdenas expidió el Decreto que nacionalizó los bienes de las Compañías Petroleras, que establecía en su Artículo 10.:

"Art. 10. Se declaran expropiados por causas de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes

(72) Diccionario Porrúa. Op. cit. Vol. A-F, pág. 493.

muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company de México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Company Clarita, S.A. y Calilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional, para el descubrimiento, capacitación, distribución, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera."⁽⁷³⁾

Se marcó así un gran paso en materia de restringir los derechos de los extranjeros en México.

El modelo de desarrollo a partir de los cuarenta, si embargo, haría énfasis en la industrialización del país en virtud de las nuevas circunstancias por las que atravesaba -entre otras, el creciente requerimiento de manufacturas derivado de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación e incremento del poder político de los sectores empresariales eficientemente organizados en cámaras. Sin abandonar la política nacional, los gobiernos se interesaron en aprovechar los recursos económicos y la tecnología exterior para complementar el esfuerzo interno a favor del desenvolvimiento del país.

La regulación jurídica de la inversión extranjera se realizó en términos muy pragmáticos y se aprovechó la coyuntura de la entrada de México a la II Guerra mundial para establecer mediante un Decreto de emergencia publicado en el Diario Oficial el 7 de julio de 1944, la imposición a los extranjeros y a sociedades mexicanas que pudieran tener socios extranjeros,

(73) Diario Oficial de la Federación, de fecha 18 de marzo de 1938. Decreto que Nacionaliza los Bienes de las Compañías Petroleras.

de la obligación de solicitar permiso a la Secretaría de Relaciones para constituir o modificar sociedades y adquirir empresas, inmuebles, concesiones y acciones, Decreto que no fue abrogado al finalizar el conflicto; asimismo, por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de junio de 1947, se creó la Comisión Mixta Intersecretarial, encargada de coordinar la política oficial sobre inversiones foráneas, que emitió entre 1947 y 1953, doce normas reguladoras de inversión extranjera, que ratificaron o establecieron prohibiciones y restricciones a la inversión exterior. Dicha Comisión Mixta dejó de funcionar de hecho en 1953 y es antecedente inmediato de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Respecto de la vigencia del Decreto antes mencionado, la circular del Colegio de Notarios emitida después de consultar a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la vigencia del mismo por lo que se refiere a la constitución de sociedades y reformas estatutarias a las ya constituidas, sobre la autorización de ella para tales efectos, confirmó la subsistencia de dicho Decreto.

Por lo demás regresando un poco a la situación vivida durante la II Guerra Mundial, se establecieron limitantes para aquellos nacionales de países con los cuales el nuestro se encontrara en guerra. Pero después de terminado el conflicto, se levantaron las restricciones.

El 6 de enero de 1960, se reformó la fracción I. del artículo 27 de la Constitución, para suprimir la concesión de explotación de combustibles minerales, facultad que quedó exclusivamente bajo el mando del Estado, quedando redactada como sigue:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites....

(4o. párrafo) "... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos..."

"... La capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros....."

En la década de los sesenta, el gobierno de López Mateos (1958-1964) nacionalizó la electricidad y el de Díaz Ordaz (1964-1970) expidió la legislación minera cuyas normas estimulaban la mexicanización del sector.

En 1968, sin embargo, la extensa y variada regulación de la inversión extranjera presentaba, entre otros, dos problemas: el de multiplicidad y dispersión de las disposiciones -y la dudosa legalidad de algunas- y el de la penetración del capital extranjero en actividades industriales y la tendencia a adquirir empresas mexicanas existentes. Este aunado a la política desarrollada por el Presidente Luis Echevarría (1970-1976) con vistas a recuperar la legitimidad del sistema político, perdida con motivo de los conflictos de 1968, y dar una "nueva imagen" al gobierno y la política nacionalista de corte populista por ese Presidente, contribuyó sin duda a la expedición de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973.

A partir de la expedición de la Ley, la inversión extranjera en nuestro país tuvo un crecimiento casi nulo y salvo por las

explosiones de algarabía que ocurrieron durante el régimen lopezportillista, se vió contraída a márgenes que, por ejemplo, durante los años de 1973 a 1978 fluctuaron entre 287.3 y 383 millones de dólares anuales, contracción ocasionada por la desconfianza al régimen de Luis Echeverría, de tendencias "estatizadoras", y cuyas secuelas fueron sufridas durante los primeros dos años de mandato de López Portillo; en el 2o. bienio de este último repunta la inversión extranjera para alcanzar en 1980 y 1981, 1,622 y 1,701 millones de dólares, para caer estrepitosamente a niveles de 650 millones dólares entre 1982 y 1984, cuando nos encontrábamos en una de las etapas más difíciles de la vida económica nacional. A partir de este año repunta la inversión extranjera para alcanzar, hasta 1988, inclusive, niveles que se estimaron hasta de 3,157 millones; sin embargo, no debemos de olvidar que en el año de 1987, no obstante que la inversión alcanzó 3,877 millones de dólares, gran parte ocurrió a través de los llamados Swaps, que implementaron principalmente las empresas nacionales para sustituir deuda privada por inversión y que a final de cuentas resultaron ser ampliamente inflacionarios y tuvieron que ser suspendidos.

Dentro del ámbito legislativo, no encontramos actividad durante los 15 años comentados (1973-1988). Desde su expedición, la Ley no ha sufrido reformas (lo cual se hace ahora urgente). Las únicas reglas que se expidieron durante este tiempo relacionadas directamente con la Ley y con el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, de 28 de diciembre de 1973, fueron las que emitió la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en ejercicio de las facultades conferidas por la fracción VI del artículo 12 de la Ley, para establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras. Dichas resoluciones fueron emitidas entre los años de 1975 a 1984, y se refirieron a cuestiones relacionadas

principalmente con la participación de extranjeros en empresas. Dichas resoluciones fueron actualizadas mediante la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de septiembre de 1984, abrogadas por el nuevo Reglamento. De las Resoluciones Generales hablaremos más adelante.

II.3 La Inversión Extranjera Directa en el mundo contemporáneo

A partir del sistema de Bretton Woods (que dió lugar en 1944 al nacimiento del Fondo Monetario Internacional), la interdependencia de las naciones ha significado presiones a todos los países que mantienen relaciones globales, para armonizar tanto sus reglas económicas internas como las políticas económicas entre los gobiernos. De esta forma, las relaciones internacionales se han vuelto más complejas y la tendencia internacional actual es a la coordinación. El precio: menor diversidad y menor libertad para tomar caminos propios, con la consecuencia de que en muchas ocasiones las decisiones de los gobiernos que afectan más a sus gobernados, responden más a criterios internacionales que a nacionales.

A partir de la Segunda Guerra los hechos muestran que además de las superpotencias, Estados económicamente pequeños tratan de ejercer influencias transnacionales, interviniendo en la vida de otros mediante mecanismos que no necesariamente implican el uso de la fuerza física, como las sanciones económicas (suspensión o retiro de prestaciones de índole económica), o bloqueos, o bien vía manipulaciones gratificantes que incluyen el otorgamiento de beneficios económicos y financieros.

Sobre las manipulaciones gratificantes, Díaz González Rubio escribe, ejemplificando que:

"En relación con las manipulaciones gratificantes utilizadas por organismos internacionales vale la pena destacar, por su actualidad, al FMI. Las cartas de intención que México ha firmado para el FMI en 1976, 1982, 1985, 1986 y 1989 pueden servir de ejemplo de manipulaciones gratificantes. Todas las cartas "reconocen la autonomía de México"... lo que es común en todas ellas, es el testimonio de la política económica del FMI... ésta responde a una filosofía que cada día gana más adeptos... y que consiste en políticas efectivas para promover la privatización del aparato productivo, la eficiencia, la competitividad y la productividad..."⁽⁷⁴⁾

De esta forma encontramos al FMI, como institución financiera, cuya actividad además de estar dirigida al otorgamiento de empréstitos a gobiernos, condiciona los mismos a que los países beneficiados adopten ciertas actitudes, como se ejemplificó antes. Del lado comercial nos encontramos con el sistema del GATT, mecanismo que impone a gobiernos afiliados, entre otras, la manera de realizar sus compras, métodos para garantizar calidad de productos comercializados, sistemas de impuesto, etc.

Sobre normas de Derecho Internacional en materia de inversiones, la propuesta para la creación de la Organización de Comercio Internacional en 1948 (Carta de la Habana), de la cual una sección se transformó en el GATT antes mencionado, incluyó dos artículos sobre inversión internacional: el 11 que otorgaba a la Organización la facultad de promover la inversión privada internacional como recurso para el desarrollo económico y el 12 que reservaba a los Estados el derecho de regular las inversiones internacionales en sus territorios, imponiéndoles obligaciones para garantizarlas y evitar la discriminación de inversionistas.

(74) Díaz González Rubio, Luis Miguel. Op. cit., pags. 12 y 13.

II.3.1 Normas de Derecho Internacional

Es importante la determinación de las normas aplicables en las negociaciones que implican una inversión extranjera. Como lo exponíamos antes, ante la coordinación que viene dándose entre las naciones, estas van procurando vía acuerdos o mediante reformas a su legislación en materia de inversiones extranjeras, actualizarse para no quedar a la zaga frente al resto, ante la competencia por atraer capitales.

La regulación de la inversión extranjera en el mundo, desde las economías ultra liberales hasta las ultra dirigidas, se ven influenciadas por los fenómenos sociales que van moldeando al parecer un mundo muy homogéneo (en cuanto a la satisfacción de necesidades materiales). Sin embargo esa homogeneidad es difícil encontrarla en cualquier latitud de la tierra: no es en balde la división de los sistemas Norte-Sur. Podemos aquí afirmar que hasta los factores religiosos y climatológicos influyen en la regulación de las inversiones extranjeras.

Pero entrando en materia, las normas internacionales que deben considerarse para la interpretación jurídica de una inversión internacional pueden encontrarse en tratados bilaterales y multilaterales, regionales y universales.

Expone Díaz González Rubio que la celebración de tratados bilaterales sobre inversión parece ser una práctica cada día más recurrida, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Actualmente más de trescientos tratados bilaterales sobre inversiones extranjeras han sido celebrados; respecto a nuestro país no tiene celebrados tratados de este tipo.

En esos tratados se procura fijar reglas que aseguren un trato justo y equitativo para los ciudadanos de los países contratantes.

Sobre los tratados multilaterales en materia de inversiones, señala Díaz González Rubio que sus reglas son pocas y de alcance limitado, en virtud de que

"... La falta de normas internacionales sobre inversión se debe, en buena parte, a que no existe un tratado universal en materia de inversiones equivalente al GATT que se refiera a reglas de comercio internacional."(75)

Y es que no es lo mismo establecer normas que fijen aranceles a productos de exportación para nivelar balanzas de divisas, que controlar la inversión que podría fluir entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas. En éstas no existe simetría que permita establecer condiciones de reciprocidad, debido a que algunos países son exportadores de capital y otros solamente son receptores.

II.3.2 México y las normas de derecho internacional

Nuestro país ha adquirido más obligaciones y derechos frente a otros países en el campo comercial que en el de inversiones y, como lo comentamos ya, ha permanecido al margen en lo que se refiere a la celebración de tratados de inversión, por razones constitucionales y legales que dificultan los compromisos en estas cuestiones. El más trascendente de dichos acuerdos ha sido la adhesión de México al GATT, que se refiere a cuestiones estrictamente comerciales. El 26 noviembre de 1986, apareció publicado el Decreto de Promulgación del Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, hecho en la ciudad de Ginebra, el 17 de julio de 1986.

No obstante lo anterior, México signó con los Estados Unidos el 6 de noviembre de 1987, el "Entendimiento entre el Gobierno de

(75) Id., pág. 19.

los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América concerniente a un Marco de Principios y Procedimientos de Consultas sobre las Relaciones de Comercio e Inversión", en el que reconocen ambos países los beneficios, entre otras, de la inversión en sus economías, aceptando el carácter complementario de la inversión extranjera en la creación de empleos, transferencia de tecnología y desarrollo económico; sin embargo a la fecha el tratado ha sido letra muerta.

II.3.3 Legislación aplicable en las negociaciones

En la práctica, las normas internas o nacionales del país que va a recibir la inversión extranjera son las más importantes.

Generalmente encontramos dos políticas en materia de regulaciones: las de los países en donde el gobierno, con actitudes paternalistas, fija reglas en donde los nacionales disfrutan de preferencias sobre los extranjeros, y las de los países en donde responde la inversión extranjera a las fuerzas del mercado que guían hacia una mayor eficiencia de la producción. En los últimos los inversionistas extranjeros son tratados como nacionales.

Según el licenciado Luis Miguel Díaz González Rubio "... las dos posiciones extremas tienden a unirse en la medida en que todos los países están compitiendo por atraer recursos internacionales a sus economías nacionales, pasando a un lugar secundario las posiciones ideológicas." (76)

Las ideas de Díaz son válidas hasta cierto grado. Pienso que en las economías abiertas, con sistemas que incluso tardíamente han adoptado como sistema político la democracia, es válida la conclusión; sin embargo en países como el nuestro donde en 60

(76) Id., pág. 23

años de un mismo sistema político, no ha sido capaz de definir estrategias económicas, no aplica esa regla.

Por lo que se refiere a ordenamientos generales sobre la materia, en los países que como el nuestro llevan un control semi-rígido de las inversiones extranjeras, encontramos que se establecen prohibiciones de realizarlas en áreas consideradas estratégicas como petróleo, ferrocarriles o comunicaciones. Tratándose de ordenamientos específicos, existen en materia sustantiva aquéllos que indirectamente inciden en las inversiones extranjeras como lo son las leyes de invenciones y marcas, y para el uso y el control de la transferencia de tecnología.

CAPITULO III
MARCO JURIDICO

III.1 Aspectos Doctrinales

III.1.1 Concepto de Ley

El Catecismo Político de la Federación Mexicana, del Dr. José María Luis Mora, nos da una definición clásica y sencilla de la ley:

"...es una regla general, a la cual deben sujetarse las acciones humanas: ella debe ser dictada por autoridad competente y prescribir cosas justas y conducentes al bien general."⁽⁷⁷⁾

Fuente formal del Derecho, la ley, conceptuada por la mayoría de los autores, es una norma jurídica general y abstracta, emanada por el poder público, compuesta por 2 elementos:

i) El formal, atendiendo al órgano y al procedimiento legislativo seguido para su creación, para que sea conocida y acatada; proceso legislativo que en México está dividido en 6 etapas que son la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia. Estas etapas se encuentran contenidas en el artículo 71 de la Constitución que establece que el derecho de iniciar

(77) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomado de la transcripción del Catecismo Político de la Federación Mexicana del Dr. José María Luis Mora (Imprenta Galván. México, 1831.). Editorial Manuel Porrúa, Tomo I, pág. 549.

las leyes corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados; y en el artículo 72, que contiene formalmente el procedimiento de creación de la ley; y

ii) El material, que se refiere a las características propias de la ley, a la norma jurídica. Estas características son precisamente su obligatoriedad, su generalidad y su abstracción.

De dichas características, la obligatoriedad implica que tiene una sanción, como medio coactivo del que se vale el poder para imponer la observancia de la regla dada; su generalidad implica que las consecuencias jurídicas que esa norma establece se aplicarán a cualquier persona que actualice los supuestos que prevé; y la abstracción se refiere a la autodeterminación objetiva, es decir que regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, que como señala el maestro Trinidad García: "es una regla expresada en términos abstractos para aplicarse a casos concretos." (78)

Ahora bien, las facultades para iniciar leyes no son irrestrictas y sobre los temas que se les ocurran a quienes gozan de la capacidad para iniciarlas. Sus facultades, para seguridad jurídica y con el fin de preservar la división de poderes, las limita la propia Constitución, como por ejemplo, las del Congreso que se encuentran previstas en el Artículo 73 de la Constitución, las de la Cámara de Diputados en el artículo 74 y las del Senado en el artículo 76.

Es importante aquí referirnos brevemente a la jerarquía de las leyes dentro del sistema normativo. Escribe con precisión

(78) García, Trinidad; Op. cit. pág. 4.

Eduardo García Máynez que "Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez."(79)

Precisamente, dentro de la clasificación de las normas jurídicas encontramos su división desde el punto de vista de su jerarquía y no es que sea un capricho el hacerlo sino que, como la expresa el autor citado, las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas.

Corresponde la creación de la Teoría Jerárquica de la Normas a Adolfo Merkl, tomada por Hans Kelsen (la famosa pirámide de Kelsen), quien manifestaba que el Derecho es un sistema de normas jurídicas, cuya validez es referida a una norma única, suprema, que constituye, en calidad de última fuente, la unidad de la pluralidad de todas las normas que forman un orden y que es la regla con arreglo a la cual deben crearse todas las demás normas de ese orden.

La unidad consiste en una serie sucesiva de actos de creación de normas en donde una es condicionante de otra, cuando la existencia de ésta depende de aquélla.

Así nos encontramos con que el ordenamiento jurídico no es infinito sino que trata de normas que tienen un límite superior (norma final) y otro inferior (actos finales de ejecución), encontrando en medio una serie de normas condicionadas por la

(79) García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 9a. edición, Editorial Porrúa, México, 1968, Pág. 83.

primera y las intermedias que se condicionan sucesivamente hasta la inferior.

El sustento de la ordenación jerárquica de las normas en nuestro derecho, es el artículo 133 de la Constitución, que establece:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Así, como expresa el autor citado, los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados en nuestro derecho primero por la Constitución Federal y enseguida por las leyes federales y los tratados internacionales. A continuación, en orden descendente, encontramos las normas locales que comprenden, por una parte, las de aplicación en el Distrito Federal e islas adyacentes, por la otra, las de los Estados que conforman la Federación, para seguir el esquema del propio García Máynez:

DERECHO LOCAL

- | | | |
|----|-------------------------|------------------------|
| 1. | Leyes ordinarias | Constituciones locales |
| 2. | Leyes reglamentarias | Leyes ordinarias |
| 3. | normas individualizadas | Leyes reglamentarias |
| | | Leyes municipales |
| | | Normas |
| | | individualizadas |

De esta manera podemos determinar que es la Constitución la ley suprema de nuestro país (norma final en el grado superior),

sobre la cual no existe un ordenamiento superior válido y debajo de la cual se van a integrar el cúmulo de leyes, tratados y reglamentos, hasta el nivel inferior que consiste en las normas individualizadas, que pueden ser desde aquellas sanciones aplicadas directamente al infractor de una norma, hasta las estipulaciones que fijen las partes en un negocio jurídico. Por lo que se refiere a nuestra Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se encuentra dentro del primer nivel, es decir dentro de las que emanan de la propia Constitución y por tanto su ámbito de aplicación lo constituyen la leyes ordinarias y reglamentarias, que deben ajustarse a ella.

III.1.2 Concepto de Reglamento

Podemos definir al Reglamento como lo hace el licenciado Gabino Fraga:

"El Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."⁽⁸⁰⁾

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, el concepto de Reglamento desde punto de vista genérico es:

"El conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia."⁽⁸¹⁾

(80) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. 26a. edición, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 104.

(81) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. edición, Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 636.

Acosta Romero conceptúa al Reglamento Administrativo, de la siguiente manera:

"Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa." (82)

La finalidad del reglamento es así, facilitar la aplicación de una ley, detallándola.

III.1.3 Base constitucional de las facultades reglamentarias del Ejecutivo

La base constitucional de las facultades del Presidente de la República por lo que se refiere a la expedición de reglamentos la encontramos en la fracción I. del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Art. 89. 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."

En esta fracción se reúnen la promulgación, que es el complemento necesario de la ley; la ejecución, que indudablemente es función administrativa; y la facultad de expedir reglamentos, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la observación de las leyes, y que es, como veremos más adelante, una función legislativa.

(82) Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 645.

Pero para que un reglamento entre en vigor se requiere además del referendo que contiene su base constitucional en el artículo 92 de la Constitución:

"Art. 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que corresponda y sin este requisito no serán obedecidos."

Basta trasladarnos a las disposiciones transitorias del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado el 16 de mayo de 1989, para determinar que se ha dado ese supuesto para su entrada en vigor.

III.2 Aspectos Legislativos

III.2.1 Marco Jurídico de la Inversión Extranjera en México

Aunque se encuentran dispersas en las leyes disposiciones en la materia, la normatividad de las inversiones extranjeras la encontramos básicamente en tres ordenamientos y en las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, estas últimas que comentaremos con mayor amplitud más adelante. Dichos ordenamientos son:

- i) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ii) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 3 de marzo de 1973 (la "Ley"); y

iii) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del 16 de mayo de 1989 (el "Reglamento").

III.2.2 Base Constitucional

Nos encontramos ante diversas disposiciones de la Constitución que contienen la base constitucional de la Ley y del Reglamento:

En primer término el artículo 27 de la Constitución que se comenta en el Capítulo de Antecedentes Históricos.

La base constitucional de la Ley, fueron las fracciones X y XVI del artículo 73, que en ese momento establecían:

"Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:

"... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28...

"... XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Las facultades del Congreso fueron más explícitas después de la reforma de 1983, mediante decreto de 2 de febrero publicado en el Diario Oficial el 3 del mismo mes y año, a los artículos 25 y 73 de la Constitución, de los cuales por virtud del primero se concedió la rectoría al Estado para el desarrollo nacional y al segundo se le adicionó la facultad del Congreso en la materia que nos ocupa y que contiene propiamente la base constitucional para legislar en la materia.

De dichos artículos copio lo siguiente:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés nacional en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

"...XXIX-F.- ...expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional..."

Con dicha reforma a la Constitución se eliminó cualquier viso de inconstitucionalidad de la Ley.

Por último, la base constitucional del Reglamento expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de mayo de 1989, la encontramos en el Artículo 89 de la Constitución que antes se transcribe.

Por lo que se refiere a la expedición del Reglamento, no hay duda de que se cumplieron las formalidades que marca la Constitución. Ahora bien, sobre la constitucionalidad de la Ley, ciertamente podrían existir criterios contradictorios puesto que al momento de su publicación no existía disposición expresa sobre facultades para legislar en la materia propiamente dicha, es decir, las inversiones extranjeras; sin embargo, por tratarse de una materia mercantil,

primordialmente, y además, por tratarse de una ley que se refiere a la condición jurídica de los extranjeros, se considera que el fundamento es suficiente. Sin embargo, surgen dudas de la lectura de publicaciones oficiales, específicamente de la autoridad en la materia (la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras), cuando manifiesta abiertamente que:

"La variable normativa de la política en materia de Inversiones Extranjeras Directas se expresa en la Ley y el Reglamento citados y tiene su fundamento en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorga al Congreso de la Unión la facultad de emitir leyes en materia de inversiones extranjeras y transferencia de Tecnología."

"Con este fundamento, el Congreso de la Unión expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que está en vigor desde 1973..."⁽⁸³⁾

¿Error involuntario? ¿Reafirmación de que lo que estuvo mal en principio se limpia con las reformas? Es difícil comprender el espíritu de la afirmación; pero esto queda como duda pues los tratadistas en la materia aceptan como válida la base constitucional:

"... La propia doctrina ha señalado para defender la constitucionalidad del ordenamiento, que su expedición por el Congreso se fundó en sus atribuciones de legislar sobre comercio y sobre condición jurídica de extranjeros (Art. 73, Const. Fracs. X y XVI, respectivamente)." ⁽⁸⁴⁾

(83) Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México. Editado por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, México, 1988, pág. 9.

(84) Cruz González, Francisco Javier. Inversión Extranjera Directa. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, Tomo I., México, 1978, pág. 450.

En ese mismo sentido opinan, entre otros, Gómez Palacio, Barrera Graf y Siqueiros.

III.2.3 La Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 9 de marzo de 1973

La Ley apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se integra por 31 artículos, contenidos en los seis capítulos que se indican enseguida, más 5 artículos transitorios:

- CAPITULO I. Del Objeto (Arts. del 1o. al 7o.);
 - CAPITULO II. De la Adquisición de Empresas Establecidas o del Control Sobre ellas (Arts. del 8o. al 10);
 - CAPITULO III. De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (Arts. del 11 al 17);
 - CAPITULO IV. Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales (Arts. del 18 al 22);
 - CAPITULO V. Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (Arts. del 23 al 24); y
 - CAPITULO VI. Disposiciones Generales (Arts. del 25 al 31).
- TRANSITORIOS

Entrando al aspecto medular de la materia, a continuación se hacen algunas consideraciones sobre los lineamientos generales de la ley:

En el Primer Capítulo del presente trabajo se explica lo que son, en nuestro derecho positivo, las inversiones extranjeras y los inversionistas extranjeros.

Sobre los segundos la Ley es clara. Por lo que se refiere a las primeras, podría tratar de salvarse la omisión de la Ley y caracterizar esa inversión como el capital foráneo que ingresa al país para ser destinado actividades productivas, con la última finalidad de obtener una ganancia a fin de que parte o la totalidad de la misma sea tomada por el inversionista extranjero y remitida al exterior.

El objeto de la Ley lo establece su artículo 1o.: promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado del país.

Sobre el ámbito de aplicación, en los términos del artículo 2o. de la Ley, sus disposiciones son aplicables a la inversión extranjera que se realice en el capital de empresas, en la adquisición de bienes y en las otras operaciones a que la misma ley se refiere.

Ahora bien, ¿cuáles son los casos de inversión extranjera que específicamente regula la Ley?:

- a) La que se realice en el capital social de las empresas en el acto de su constitución (Art. 5o.);
- b) La que se realice en el capital social de una sociedad existente (Art. 8o.);
- c) La que se realice en la adquisición de los activos fijos de una empresa (Art. 8o.);
- d) La que se realice en el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación (Art. 8o.);

- e) La que se realice para tener la administración o la facultad de determinar el manejo de una empresa (Art. 80.);
- f) La que se realice en nuevos establecimientos (Art. 12, fracc. III);
- g) La que se realice con inversión extranjera existente en México en nuevos campos de actividad económica o en nuevas líneas de productos (Art. 12, fracc. IV);
- h) La que se realice para la adquisición de inmuebles por extranjeros (Art. 17); y
- j) La que se realice en fideicomisos de bienes inmuebles en la zona prohibida (Art. 18).

Para la aplicación de la Ley, ésta creó la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en su artículo 11, que determina como se integra la Comisión (por los titulares de la Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia). La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene como principales atribuciones las siguientes (Art. 12):

- i) Resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias aplicables.
- ii) Resolver sobre la inversión extranjera que pretenda efectuarse en empresas establecidas o por establecerse.

- iii) Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras.
- iv) Establecer los criterios de aplicación de las disposiciones legales de la materia.

Dentro de las disposiciones que establece la Ley, además de las que hemos comentado anteriormente, se encuentran en las siguientes:

- 1) LA Comisión, para determinar la conveniencia de la inversión y el monto de los porcentajes que pueda alcanzar, observará primordialmente que sea complementaria de la nacional, sus efectos sobre la balanza de pagos y la creación de empleos, el financiamiento de sus operaciones y el aporte tecnológico.

Conviene señalar que para los efectos de obtener las autorizaciones a que la Ley se refiere, las solicitudes se presentarán ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión, quien dictará resoluciones que turnará a las Secretarías o Departamentos de Estado que correspondan, las que emitirán las autorizaciones que procedan, con apego a dichas resoluciones. Al hablar del Reglamento citaremos la contradicción existente a propósito de esta disposición (Art. 15).

- 2) El artículo 17 de la Ley establece un requisito importante: "Deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."

3) Asimismo, la Ley establece la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para, en cada caso, conceder a las instituciones de crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas, cuya duración será máxima de 30 años (Arts. 18, 19 y 20).

4) La Ley crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, dependencia en la que deberán inscribirse las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones regulada por la Ley; las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2o. de la Ley; los fideicomisos en que participen extranjeros; los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y las resoluciones que dicte la Comisión (Art. 23).

5) Por último dispone la Ley que los actos que se efectúen en contravención a sus disposiciones y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban, serán nulos, y marca las sanciones para los funcionarios de la sociedad, los notarios y corredores que no inserten en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deben expedirse en los términos de la Ley y por último para los encargados de los registros públicos (Arts. 28, 29 y 30).

Esta visión general del contenido de la Ley permitirá comparar algunas de sus disposiciones con las del Reglamento de la Ley que enseguida se comenta.

III.2.4 El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 16 de mayo de 1989

El 16 de mayo de 1989, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento, que abrogó, entre otras disposiciones, el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras publicado el 28 de diciembre de 1973.

Se integra por 86 artículos, contenidos en Nueve Títulos, que se mencionan a continuación, más 11 transitorios:

TITULO PRIMERO
Disposiciones Generales

TITULO SEGUNDO
De la inversión extranjera
CAPITULO I
De las actividades económicas en general
CAPITULO II
De la Inversión de Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo

TITULO TERCERO
De la inversión extranjera mediante fideicomisos
CAPITULO I
Sobre acciones, activos fijos y empresas
CAPITULO II
De la inversión Neutra
CAPITULO III
Sobre inmuebles
CAPITULO IV
De la inversión extranjera temporal

TITULO CUARTO
De la ampliación de la inversión extranjera

TITULO QUINTO
De la constitución y modificación de sociedades

TITULO SEXTO
De la adquisición y arrendamiento de inmuebles

TITULO SEPTIMO
De la promoción de la inversión

TITULO OCTAVO

Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

CAPITULO I

De la organización y funcionamiento del Registro
y de las inscripciones en general

CAPITULO II

De la inscripción de las personas físicas o
morales extranjeras

CAPITULO III

De la inscripción de sociedades

CAPITULO IV

De la inscripción de fideicomisos

CAPITULO V

De las disposiciones complementarias

TITULO NOVENO

De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

CAPITULO I

De la organización, funcionamiento y atribuciones
de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

CAPITULO II

Del Comité de Representantes

CAPITULO III

De la Secretaría Ejecutiva

TRANSITORIOS

En los Considerandos del Reglamento se señala la necesidad de restablecer el crecimiento sin inflación que promueva un sistema productivo y eficiente, capaz de crear bienestar para todos sus habitantes, que fortalezca la soberanía nacional y que promueva la generación de más y mejores empleos. También se refieren los Considerandos a la necesidad de impulsar la inversión tanto públicas como privada, nacional y extranjera; la participación de esta última no puede ser indiscriminada, trae consigo tecnología competitiva y es conveniente propiciarla para evitar el incremento del nivel de endeudamiento externo y contribuir positivamente al balance con el exterior. Por último los Considerandos señalan que el proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional requiere que se adecúen y simplifiquen los criterios y procedimientos que norman la inversión extranjera, y que todo

proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde permanencia, transparencia y seguridad.

III.2.4.1 De las autorizaciones

El Artículo 2o. del Reglamento dispone que las solicitudes para obtener las autorizaciones que deba otorgar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (la "SECOFI"), dependencia competente para conocer de asuntos en materia de inversiones extranjeras, se presentarán ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión, quien la someterá a la propia Comisión, para su resolución, dentro de los plazos que se fijan. Por último establece que la SECOFI emitirá el "acto correspondiente" con apego a la citada resolución.

Vale la pena hacer mención que las facultades de la SECOFI sobre la materia, las enumera la fracción XII del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

"Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I...

XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología."⁽⁸⁵⁾

Asimismo, esta ley establece la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de resolver las solicitudes de permisos previstos en la Ley y el Reglamento.

(85) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 23a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 29.

Para ambas Secretarías la citada ley, establece la figura de afirmativa ficta.

III.2.4.2 De la ampliación de la Inversión Extranjera

El Título Cuarto del Reglamento se refiere a la ampliación de la inversión extranjera, entendida ésta como la que se realice en la apertura o relocalización de establecimientos industriales, comerciales o de prestación de servicios, o la que se realice en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, por sociedades ya establecidas en México.

Establece el Reglamento que para su realización, se requiere de autorización previa de SECOFI, salvo los casos de excepción que establece dicho Título.

III.2.4.3 De la constitución y modificación de sociedades y de la adquisición de bienes inmuebles

Los Títulos Quinto y Sexto del Reglamento, establecen los casos en que se requiere permiso de la SRE y aquéllos en que no se requiere dicho permiso.

Requieren permiso:

1. La constitución de sociedades, sujeto a que en la escritura se inserte la cláusula de exclusión de extranjeros o el convenio a que se refieren los artículos 30 y 31 del Reglamento (Art. 30).
2. La inclusión en los estatutos sociales de la cláusula de exclusión de extranjeros o el pacto de admisión (Art. 33. fracc. I).

3. El cambio o modificación de la denominación social (Art. 33 fracc. II).
4. La concesión a instituciones de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la zona restringida (Art. 18 de la Ley y 16 del Reglamento).
5. La adquisición por personas físicas o morales extranjeras, de derechos de fideicomisario en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por tierras, aguas y sus accesiones ubicadas fuera de la zona restringida, cuando por virtud de los fideicomisos se constituyan u otorguen a los fideicomisarios derechos reales sobre dichos bienes (Art. 36, 2o. párrafo).

No requieren permiso, en cambio:

- A. La reforma de estatutos sociales de sociedades, salvo los casos señalados en los puntos 1 y 2 anteriores.
- B. La adquisición por sociedades de la propiedad de bienes inmuebles en territorio nacional, que estén ubicados fuera de la zona restringida.
- C. El arrendamiento de bienes inmuebles fuera de la zona restringida, por personas físicas o morales extranjeras y sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros, aún cuando sea por término mayor a diez años.

4. La obtención de concesiones o la celebración de contratos con autoridades mexicanas, en el caso de sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros.

El Reglamento impone ciertas obligaciones a los notarios y corredores mercantiles, como la de informar a la SRE, en un término de 90 días naturales a partir de la fecha de autorización de la escritura correspondiente, sobre la renuncia a que se refiere el pacto de admisión de extranjeros.

III.2.4.4 Del capital social de sociedades

El Reglamento establece la forma como deberá distribuirse el capital social de las sociedades (Art. 34), que deberá estar representado por acciones Serie "A" que en todo se reservan a inversionistas mexicanos, y acciones Serie "B" o de suscripción libre. Además, el artículo 13 establece que puede haber acciones Series "N" o neutras, en los términos de las autorizaciones respectivas.

III.2.4.5 Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

El Título Octavo reglamenta la organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Registro no tiene el carácter de público y solo puede consultarse por quienes sean partes interesadas o tengan un interés jurídico en las correspondientes inscripciones, cancelaciones y anotaciones.

El Registro depende directamente de la SECOFI y está dividido en 3 Secciones, en las que se inscriben las personas, sociedades y fideicomisos regulados por la Ley, como sigue:

1. Sección Primera: de las personas físicas o morales extranjeras.
2. Sección Segunda: de las sociedades.
3. Sección Tercera: de los fideicomisos.

Establece el artículo 51 del Reglamento que toda solicitud de inscripción y de cancelación de inscripción, así como toda solicitud de toma de nota, que sea promovida ante el Registro, deberá ser resuelta dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, estableciendo la figura de positiva ficta, en los casos en que transcurra dicho plazo sin que se emita resolución.

Por lo que se refiere a las Secciones del Registro listadas, enseguida se mencionan los aspectos más relevantes de cada una de ellas:

1. Sección Primera.

En ella se inscribirán los actos de las personas físicas o morales extranjeras, por virtud de los cuales adquieran o arrienden activos fijos, en los términos del artículo 80. de la Ley; establezcan, abran u operen una empresa, sucursal o agencia; arrienden una empresa, en los términos del artículo 80. de la Ley; y adquieran derechos de fideicomisario derivados de los fideicomisos a que se refieren los incisos a, b y c de la fracción II. del artículo 63 (Art. 52).

Las personas físicas y morales extranjeras deberán obtener y mantener su inscripción, proporcionando la información que solicite el Registro con base en el Reglamento y deberán de dar los avisos correspondientes a cualquier cambio en la

información proporcionada, en los plazos que establece el propio Reglamento.

2. Sección Segunda.

En esta Sección se inscribirán dentro de los 40 días hábiles en que tengan o hayan debido tener conocimiento de los actos de inversionistas extranjeros, las sociedades que se encuentren en los siguientes casos:

- a) Las sociedades en cuyo capital social uno o más inversionistas extranjeros adquieran o tengan una participación directa;
- b) Las sociedades en cuyo capital social uno o más inversionistas extranjeros, con el carácter de fideicomisarios, adquieran o tengan una participación indirecta mediante fideicomiso.

Las sociedades obligadas a obtener y mantener su inscripción en la Sección Segunda, deberán proporcionar al Registro la información corporativa, económica, contable-financiera y de balanza de divisas a que el propio Reglamento se refiere, dentro de los plazos que fija (Art. 59).

Se establecen obligaciones especiales para las sociedades que se constituyan con participación extranjera en porcentajes superiores a los previstos por la Ley y que por su trascendencia se transcriben enseguida, dado que existe gran interés por inversionistas extranjeros de establecerse bajo ese régimen:

"Art. 61. Las sociedades que se constituyan o amplíen sus actividades de conformidad con el régimen

previsto en los artículos 5, 28, en su fracción I, 29, en su fracción I, y sexto transitorio, deberán proporcionar a la Sección Segunda del Registro, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha de su constitución, ampliación o de adquisición del carácter de inversionista extranjero, la información relativa a las actividades e inversiones a realizar, así como a las proyecciones, estimaciones y expectativas de comportamiento económico de tales sociedades o de las ampliaciones, en los siguientes términos:

"I. Descripción detallada de las actividades económicas que efectivamente pretendan realizar y localización geográfica de los establecimientos que abran y operen bajo el régimen de los artículos señalados;

"II. Programa de inversión y financiamiento;

"III. Programa de creación de empleos;

"IV. Programa de producción y ventas;

"V. Programa de Exportaciones y de balanza de divisas;

"VI. Programa de desarrollo de proveedores, en su caso; y

"VII Descripción sumaria de la tecnología que se utilizará.

"El programa indicado en la fracción II se formulará tomando como fecha inicial la de constitución de las sociedades, la de adquisición de las acciones y la de inicio de la ampliación. Los programas indicados en las fracciones IV a VI abarcarán un período de tres años a partir de la fecha de iniciación de operaciones de la nueva sociedad, de la ampliación o de la adquisición del carácter de inversionista extranjero... "

Intimamente relacionado con este artículo, el artículo sexto transitorio se refiere a que los inversionistas extranjeros podrán, durante 3 años contados a partir del día de entrada en vigor del Reglamento, adquirir acciones de sociedades que impliquen que la participación total de la inversión extranjera en el capital social de dichas sociedades rebase, como

resultado de la adquisición de que se trate, la proporción del 49% del mismo, siempre que estén conformes en cumplir los requisitos siguientes:

"a) Realizar inversiones en nuevos activos fijos por un monto mínimo equivalente al 30% del valor neto de los activos fijos declarado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el último ejercicio fiscal;

"b) El capital social pagado a la fecha de la adquisición de las acciones de que se trate deberá incrementarse en un monto equivalente al 20% de la inversión adicional en activos fijos;

"c) Obtener un resultado de equilibrio en el saldo de la balanza de divisas de la sociedad de que se trate durante los tres años siguientes a la fecha de adquisición de las acciones; y

3. Sección Tercera.

En esta Sección, se inscribirán los fideicomisos y, en los términos del Artículo 63 del Reglamento, ello debe ser solicitado por la institución de crédito fiduciaria dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se realicen:

"I. Los fideicomisos en los que participen inversionistas extranjeros como fideicomisarios y cuyo objeto o fin sea la realización, por las propias instituciones fiduciarias o por lo fideicomisarios, de los actos regulados por la Ley;

"II. Los fideicomisos por virtud de los cuales inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisario siguientes:

"a) Derechos corporativos o pecuniarios derivados de acciones de sociedades;

"b) Derechos de disponer sobre los activos fijos de una empresa; y

"c) Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

"III. Los actos por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisario derivados de los fideicomisos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo." (artículo 63)

III.2.4.6 Disposiciones diversas

El Reglamento tiene algunas disposiciones complementarias que vale la pena mencionar:

- Las personas que estando inscritas dejen de encontrarse en los supuestos que motivaron su inscripción en el Registro, disponen de 40 días hábiles para solicitar la cancelación de su inscripción (Art. 66).
- Establece la facultad de suspender o cancelar de oficio las inscripciones, cuando no se cumplan con las obligaciones del Reglamento (Art. 67).
- Existe un recurso de reconsideración mediante el cual los que tengan un interés jurídico podrán impugnar la resolución de la SECOFI que decreta, deniegue, rectifique, suspenda o cancele una inscripción o anotación en el Registro (Art. 68).
- Las sociedades en las que participen en forma mayoritaria accionistas extranjeros se ostentarán como inversionistas extranjeros ante aquellas en cuyo capital social adquieran o tengan una participación (Art. 70).
- Se señalan las bases sobre las cuales la SECOFI podrá prorrogar los plazos señalados por el

Reglamento para el cumplimiento de obligaciones (Art. 73).

El Reglamento crea dos figuras con las que cuenta la Comisión para desempeñar sus funciones:

1. El Comité de Representantes cuya función es la de emitir opiniones y elaborar recomendaciones a la Comisión, preparar el programa anual de trabajo y realizar estudios sobre la regulación jurídica y administrativa de la inversión extranjera (Arts. 81 y 84); y

2. La Secretaría Ejecutiva, que ciertamente ya había sido creada por la Ley y cuya repetición se debió a una posible omisión (81 y 86 del Reglamento y 11 de la Ley).

III.2.5 Comentarios al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en relación con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

En los Considerandos del Reglamento hay aspectos positivos para nuestro régimen legal, como "Que en el proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional, deben adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman a la inversión extranjera"; también se consideró "Que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad". En relación con último conviene expresar algunos comentarios sobre el texto del Reglamento.

1. En los términos del Reglamento, las autorizaciones y permisos que el mismo prevé sólo se otorgarán por la SECOFI (la

"Secretaría" según el Reglamento) y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, conforme al artículo 8o. de la Ley, para las adquisiciones de capital y activos que prevé dicho artículo, se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate. Asimismo, el artículo 15 de la Ley establece que las solicitudes para obtener las autorizaciones a que la ley se refiere, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión y que las resoluciones que dicte ésta se turnarán a las Secretarías de Estado que corresponda, las que emitirán las autorizaciones que correspondan con apego a las resoluciones citadas.

Según el Reglamento aún para ramas económicas específicas, como la minería, la agricultura, la pesca, etc., sólo corresponderá a la SECOFI y a la SRE otorgar las autorizaciones y los permisos correspondientes. Esto implica simplificación de la Ley; pero va en contra de las disposiciones de esta última.

2. El artículo 2o. del Reglamento establece que "El Secretario Ejecutivo someterá a resolución de la Comisión las solicitudes de autorización, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo. La Comisión emitirá su resolución dentro del citado período y la Secretaría emitirá el acto que corresponda, con apego a la resolución que la Comisión hubiere expedido, en un término que no excederá de cuarenta y cinco días hábiles a partir de la fecha señalada". (Énfasis añadido).

Con la anterior redacción, deberá entenderse por "fecha señalada" la de integración definitiva del expediente, por lo que el Secretario Ejecutivo podría someter la solicitud el trigésimo día hábil y la Comisión debería emitir su resolución

el mismo día, y la Secretaría tendría sólo quince días hábiles para emitir el acto que corresponda.

La reducción de plazos en teoría resulta benéfica para los particulares, aunque a veces no lo es en la realidad. Cabe hacer notar que el Reglamento señala que "Transcurridos los plazos señalados en los párrafos anteriores sin que la Secretaría emita el acto que corresponda a la solicitud presentada, se considerará que la Secretaría concedió la autorización que se hubiere solicitado"; sin embargo, esta clase de afirmativa tácita no la prevé el Reglamento para las resoluciones de la Comisión.

3. El artículo 5o. del Reglamento señala que para los efectos de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 5o. de la Ley, los inversionistas extranjeros podrán participar "En cualquier proporción en el capital social de empresas en el acto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en la Clasificación, sin que para tal efecto requieran autorización de la Secretaría, siempre que:..."

A pesar de la certidumbre que pretende el Reglamento, la expresión "en cualquier proporción" no es precisa, ya que lo mismo puede ser un 2% que un 80%. Al respecto, con base en el artículo 5o. de la Ley podrá sostenerse que la participación de extranjeros puede, en términos generales, realizarse sin requisito alguno hasta el 49%, en el acto de constitución de una empresa.

El artículo 5o. de la Ley establece:

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

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

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

Como ya se mencionó es claro que el espíritu de la Ley es que la participación no exceda del 49% y que el porcentaje a que se refiere el inciso d) del artículo 5o. necesariamente debe ser menor, puesto que entonces bastaría con que el Reglamento nos remitiera a las leyes específicas o disposiciones reglamentarias expedidas por el Ejecutivo.

4. El artículo 7o. del Reglamento establece que "Se requiere autorización de la Secretaría para que los inversionistas extranjeros adquieran acciones o activos de las sociedades cuando, como resultado de la adquisición de que se trate, se rebase la proporción del 49% del capital social..."

Por lo que toca a las empresas establecidas, el artículo 8o. de la Ley señala por una parte que se requerirá, como ya se indicó, la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, y por otra parte que tal autorización es para el caso de adquisición de más del 25% del capital de una empresa.

Obviamente la disposición del Reglamento es benéfica para los inversionistas extranjeros, pero no puede desconocerse que en este caso el Reglamento excede lo previsto en la Ley.

5. La Ley no prevé el caso de la "inversión neutra", materia del artículo 13 del Reglamento, que establece que la

Secretaría podrá autorizar que inversionistas extranjeros adquieran certificados de participación ordinarios emitidos por instituciones fiduciarias en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por acciones representativas del capital social de sociedades cuyas acciones son cotizadas en bolsas de valores mexicanas, siempre que las acciones fideicomitidas integren series "N" o Neutras..."

En los términos del Reglamento, las citadas acciones serie "N": (i) sólo pueden ser adquiridas o suscritas por instituciones fiduciarias, y los certificados de participación sólo incorporarán los derechos pecuniarios derivados de las acciones; y (ii) en general tales acciones no se computarán para determinar el monto y proporción de la inversión extranjera en el capital de las sociedades emisoras.

Es obvio que la emisión de acciones serie "N" implicará las modificaciones estatutarias correspondientes; sin embargo, no queda claro si las acciones serie "N" forman o no parte del capital social de las emisoras. Al respecto, surge la interrogante ¿en qué forma y términos se ejercerán los derechos corporativos que confieren estas acciones?

6. Cuando los certificados de participación mencionados en el punto anterior sean adquiridos en el mercado bursátil por entidades financieras del exterior, dichas entidades podrán emitir nuevos títulos-valor para colocarlos en mercados bursátiles extranjeros.

Los títulos-valor antes citados podrán ser convertidos en o canjeados por las acciones de la serie "N" mediante autorización especial de la SECOFI, situación aplicable sólo a tales títulos, más no a los certificados de participación que sean adquiridos directamente por inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano. La pregunta en este caso es ¿Qué

justificación tiene tal diferencia en la forma de inversión de que se trata?

7. El artículo 14 del Reglamento establece:

"La Secretaría también podrá autorizar que acciones de sociedades que integren series "A" o mexicanas y que coticen en bolsas de valores en México, sean adquiridas por instituciones de crédito, como fiduciarias..."

Esto con sujeción a las modalidades aplicables para la "inversión neutra" (Capítulo II del Reglamento), si las sociedades emisoras llevan a cabo o proyectan nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas.

En relación con lo anterior, debe tomarse en cuenta el caso de acciones de empresas mineras mexicanas cotizadas en la Bolsa Mexicana de Valores. La Ley Minera en su artículo 12 fracción I establece expresamente las personas o entidades que pueden adquirir acciones de la Serie "A", y tratándose de fideicomisos sólo los irrevocables para fondos de asignación de acciones y planes de retiro para empleados y trabajadores mexicanos pueden ser titulares de esta clase de acciones.

También en este caso puede considerarse que la disposición reglamentaria excede a lo previsto por el artículo 5 de la Ley, que en el caso remite a las leyes reglamentarias para una determinada rama de actividad.

8. En relación con los dos puntos anteriores, cabe hacer la observación de que la Ley no prevé la constitución de fideicomisos sobre acciones de sociedades, sino únicamente de fideicomisos sobre bienes inmuebles en la zona prohibida a que se refiere el artículo 27 de la Constitución, es decir, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de

cincuenta en las playas, a la que el Reglamento ha denominado "zona restringida", por lo que en ese aspecto el Reglamento vuelve a exceder el texto de la Ley.

9. De acuerdo con el Artículo 17 del Reglamento, la SRE otorgará el permiso para constituir los fideicomisos a que se refiere el artículo 18 de la Ley y el tercer párrafo del artículo 36, cuando los fideicomisarios sean sociedades que no tengan prevista en sus estatutos sociales la "cláusula de exclusión de extranjeros", siempre que se acredite, en su caso, que las sociedades están debidamente inscritas en la Sección Segunda del Registro.

La disposición es confusa y en algunos casos resultará improcedente, pues no por el hecho de que en los estatutos sociales se prevea el pacto de admisión de extranjeros, la sociedad de que se trate necesariamente debe tener accionistas extranjeros y por tanto no estar inscrita en la Sección Segunda, en la que como se indicó oportunamente, se inscribirán las sociedades en cuyo capital social uno o más inversionistas extranjeros tengan una participación directa.

10. Conforme al artículo 23 del Reglamento, previa autorización de la Secretaría, los inversionistas extranjeros podrán adquirir en cualquier proporción, mediante fideicomiso, derechos de fideicomisario respecto de acciones, entre otras, del capital de empresas mineras, como "inversión extranjera temporal" en los supuestos previstos por el citado artículo.

Respecto de lo indicado en el párrafo anterior, resulta aplicable lo señalado en los puntos 7 y 8 precedentes.

10. El artículo 28 del Reglamento establece que: "Los inversionistas extranjeros que pretendan abrir y operar nuevos establecimientos industriales, comerciales o de prestación de

servicios, o relocalizar establecimientos, requieren autorización de la Secretaría, salvo en los siguientes casos:..."

Independientemente de los casos de excepción, la Ley en su artículo 12 es clara al señalar dentro de las atribuciones de la Comisión (no de la Secretaría), la de resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos; así como la que se realice en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Es claro que en este caso el Reglamento vuelve a sobrepasar a la Ley.

12. Los artículos 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Reglamento se refieren a los permisos que expedirá la SRE, para la constitución y modificación de sociedades, estableciendo específicamente el artículo 33 que:

"Artículo 33. No se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para reformar estatutos sociales de sociedades constituidas, salvo en los siguientes casos:

"I. Para incluir en los estatutos sociales la "cláusula de exclusión de extranjeros" o el pacto a que se refiere el artículo 31.

"II. Para cambiar o modificar la denominación o razón social."

Independientemente de lo anacrónica que ha resultado la disposición de la Ley que establece la obligación de recabar el permiso de la SRE para la constitución y modificación de sociedades, derivada sin duda del Decreto de Emergencia de 1944, la disposición reglamentaria excede a la propia Ley. La modificación de una sociedad implica cualquier cambio a su

estructura formal y conforme al artículo 17 de la Ley se requiere el permiso de la SRE.

13. En los términos del artículo 38 del Reglamento:

"No requieren permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores las sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros" para obtener concesiones o celebrar contratos con autoridades mexicanas..."

En relación con lo indicado en el párrafo anterior debe tenerse presente que el artículo 33 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización establece expresamente el requisito de permiso previo de la SRE para que las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros obtengan concesiones o celebren contratos con los ayuntamientos, gobiernos locales y autoridades federales.

14. Por último y por lo que toca al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el artículo 23 de la Ley establece, que deben inscribirse "los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de estos y sus transmisiones" y "las resoluciones que dicte la Comisión". El Reglamento suprimió la obligación de inscribir los títulos, aunque no a las personas que los detecten, y la de inscribir las resoluciones, restringiendo el campo que define la Ley.

Hemos encontrado diversas disposiciones que son contrarias a las de la Ley, o bien que amplían o restringen el campo definido por la misma. La Ley y el Reglamento deben reformarse para dar coherencia a su texto y legalidad al último de los ordenamientos mencionados.

III.2.6 Las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

Las Resoluciones Generales son instrumentos que pretenden facilitar la aplicación de la Ley para que los inversionistas nacionales y extranjeros puedan acatarla oportuna y eficazmente. Han sido emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a partir de 1975 con el fin de guiar las decisiones de la Comisión y de sus órganos para las determinaciones en asuntos específicos en diversos campos.

El fundamento legal de las Resoluciones se encuentra contenido en la fracción VI del artículo 12 de la Ley, que establece:

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

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

Vale la pena asentar en este punto algunas consideraciones sobre la crítica que algunos autores han hecho sobre las llamadas Leyes Marco, que dependiendo del criterio con que se les tomen así será el concepto de ellas.

Por ejemplo, de acuerdo con la opinión del jurista español García de Enterría, todas las leyes marco son federales y pueden definirse como

"... Ley estatal -federal- que fija los grandes principios de regulación de una materia a los efectos de que una vez asegurado a través de ella un mínimo de unidad y coherencia para el conjunto del ordenamiento jurídico, los entes autónomos puedan, desarrollándolos adecuadamente, completar a nivel de

Ley formal esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias particulares." (86)

Así, las leyes marco fijan los principios, bases y directrices a que habrán de sujetarse las leyes estatales en aquellos casos en que exista concurrencia competencial y su propia terminología es lo suficientemente expresiva para entender, como lo expresa el autor en cuestión, que se trata más bien de definir un marco común tendiente a armonizar las futuras leyes locales, sin eliminar la capacidad de las legislaturas estatales de incorporar opciones compatibles con la política general que la ley federal señala. Así, las legislaturas estatales deben ceñirse a tales principios, bases y directrices, so pena de inconstitucionalidad.

El doctor Miguel Acosta Romero tiene un concepto distinto y hace una amplia explicación sobre estas leyes, estableciendo que con ellas se procura retirarle rigidez al Poder Legislativo o conferirles más dinamismo al Ejecutivo a través de leyes que sienten las bases de la materia que se pretende regular, en las que se amplían las facultades reglamentarias del Ejecutivo, leyes que precisamente son las que somete al Congreso el Ejecutivo, elaboradas por los legisladores materiales (aquellos individuos que redactan las leyes en las Dependencias del Ejecutivo), que dan facultades no sólo reglamentarias sino verdaderamente legislativas. Asienta el doctor Acosta Romero que son "numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas

(86) García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I, 5a. reimpresión, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1981, pág. 270.

generales que, en mi opinión, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes."(87)

Situación grave que contraviene las disposiciones de los artículos 29 y 49 de la Constitución. Además de que ninguna disposición da facultades ni de iniciativa y mucho menos reglamentarias a las Secretarías de Estado, por lo que el Congreso actúa ilegalmente al delegar tales funciones a funcionarios que constitucionalmente no están facultados.

De esta manera conforme con las ideas del propio doctor Acosta Romero concluimos con el que las funciones del Organó Legislativo se desplazan hacia el Ejecutivo, abandonando aquél sus atribuciones, ampliando las de éste, rompiendo el equilibrio de la división de poderes y promoviendo la común práctica de promover normas hechas a la medida del funcionario que las aplica.(88)

De esta forma y en clara referencia a las Resoluciones Generales de la Comisión, la Ley otorga facultades que no sólo son reglamentarias sino legislativas a un órgano de jerarquía inferior como lo es la Comisión.

Hechas las anteriores consideraciones podemos determinar que estas Resoluciones tienen el carácter de ser generales y abstractas, que reglamentan a la Ley y al Reglamento, en algunos casos, pero sobre las bases mencionadas, para definir algún aspecto que no es del todo claro.

Coincidimos con Gómez Palacio quien escribe sobre las Resoluciones que:

(87) Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 658.

(88) Id., págs. 660 y 664.

"... se considera que la emisión de Resoluciones Generales por la Comisión de manera abstracta y de carácter general, constituye, un acto reglamentario que por precepto constitucional (Art. 89-I), corresponde exclusivamente al Presidente de la República... En razón de lo anterior, se concluye que la emisión de Resoluciones Generales por parte de la Comisión, constituye un acto anticonstitucional."(89)

La fracción V. del artículo Segundo Transitorio del Reglamento derogó la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1988, que recogía todas las anteriormente formuladas por dicha Dependencia, con el propósito de que en las acciones gubernamentales la discrecionalidad no pudiera usarse de modo excesivo.

A raíz de la publicación del Reglamento han aparecido publicadas en el Diario Oficial 5 Resoluciones Generales en las siguientes fechas:

1. Resolución General Número 1 que establece un Procedimiento Expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Específicas Emita Resoluciones Específicas, publicada el 21 de junio de 1989.
2. Resolución General Número 2 que establece Criterios para la Aplicación de Diversas Disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en la misma fecha que la anterior.

(89) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio, op. cit. pág. 239.

3. Resolución General que reforma y adiciona las anteriores resoluciones generales números 1 y 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, publicada el 26 de octubre de 1989.
4. Resolución General número 3 que establece criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento en relación con la inversión neutra, publicada el 9 de agosto de 1990.
5. Resolución General número 4, que establece el régimen para los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la fecha de entrada en vigor del Reglamento, a fin de que puedan sustituirlos por los compromisos, metas y programas similares a los señalados en el Artículo 5 del mismo ordenamiento.

La primera de las Resoluciones establece como procedimiento corto el que la Comisión emita resoluciones específicas a efecto de que la Secretaría autorice a inversionistas extranjeros a adquirir hasta el 100% de las acciones de sociedades que se constituyan y realicen actividades como la de ser tenedoras de acciones, sociedades de inversión de capitales, sociedades comerciales, abastecedoras de maquiladoras o sociedades industriales que operen como microempresas; asimismo, para adquirir acciones hasta el 100% de sociedades constituidas que operen como controladoras, sociedades industriales y de todas las sociedades cuando se compensen a accionistas extranjeros créditos a su favor; igualmente para operar nuevos establecimientos, relocalizar los ya abiertos o elaborar productos, en los casos no exceptuados

por la ley. Emitirá la resolución específica si las sociedades mexicanas de que se trate están interesadas en realizar nuevas inversiones productivas.

Podrá emitir resoluciones específicas a efecto de: aumentar o disminuir los límites máximos y mínimos de inversión a que se refiere el artículo 5o.; que la Secretaría autorice la emisión de acciones Series "N", la constitución de fideicomisos a que se refieren los artículos 13 y 14 y la adquisición por extranjeros de certificados de participación.

Por último, establece que el Secretario Ejecutivo someterá a consideración de las Secretarías de Estado las propuestas de resoluciones específicas a efecto de que emitan su voto al respecto.

La Resolución General número 2 contiene, entre otras, las disposiciones administrativas con reglas especiales de operación para empresas maquiladoras de exportación, industriales para exportación y empresas de comercio exterior.

Igualmente lista a las instituciones a las que se reconoce el carácter de sociedades financieras internacionales de desarrollo (Fondo de Cooperación Económica de Japón; Fondo Finlandés de Cooperación Industrial para los Países en Vías de Desarrollo; Sociedad Alemana de Cooperación Económica; Fondo Sueco de Cooperación Industrial con los Países en Desarrollo; Fondo de Industrialización para los Países en Vías de Desarrollo de Dinamarca; Corporación Financiera Holandesa; Corporación Financiera Internacional; y Corporación Interamericana de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo).

Por otra parte establece cuáles no se consideran establecimientos para efectos del Reglamento y cuáles no requieren de autorización de SECOFI.

La Resolución a que se refiere el numeral 3 anterior tiene como disposición más importante el que los inversionistas extranjeros podrán adquirir la porción máxima de capital de sociedades sujetas a regimenes específicos establecidos en leyes o reglamentos, observando lo prevenido en el último párrafo del artículo 5o. del Reglamento y el que no requerirán autorización de la SECOFI los inversionistas extranjeros que adquieran activos fijos propiedad de otros inversionistas extranjeros. Establece los requisitos para que inversionistas extranjeros adquieran activos fijos de inversionistas mexicanos cuando representen más del 49%.

También dispone esta Resolución General que se considerará inversión neutra, que no se computará para efecto de determinar el monto y proporción de la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las empresas, la que se efectúe en la adquisición de certificados de participación ordinarios o de constancias de fideicomisos cuyo patrimonio consista en acciones cotizadas en bolsa, de la Serie "A"; la adquisición de acciones del capital variable de sociedades de inversión; o la adquisición de acciones de empresas que coticen en bolsas mexicanas y que conforme a la Ley del Mercado de Valores únicamente confieran derechos pecuniarios.

La Resolución General número 4, exenta a las empresas mexicanas en las que participen inversionistas extranjeros en forma minoritaria y en las que no tengan, por cualquier título, la facultad de determinar su manejo, de los compromisos concertados con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, así como el régimen para los inversionistas que

tengan concertados compromisos, metas y programas a que se hizo referencia anteriormente.

III.3 La Regulación actual en materia de inversiones extranjeras a través del mercado de valores nacional y en la actividad bancaria

III.3.1 La regulación del mercado de valores

Es casi innecesario señalar que en un mundo en donde las relaciones económicas son preponderantes para determinar los rumbos de las economías, abiertas o cerradas, el hecho de permitir inversionistas extranjeros tengan acceso al mercado de valores, puede incidir en un momento dado en el crecimiento o contracción del propio mercado y afectar directamente la creación de fuentes de empleo y la circulación de mercancías o productos de consumo, que bien pueden traer consigo consecuencias sociales.

Como en todos los ámbitos de la vida nacional, la apertura mexicana con el objeto de allegarse recursos externos para impulsar la economía nacional, ha tenido eco en el mercado de valores, el cual se encontraba restringido generalmente a la circulación en el extranjero de obligaciones a cargo del gobierno federal denominados en moneda extranjera. Es importante señalar que durante 1990 y como resultado de las políticas financieras en materia de tasas de interés, desarrollo de instrumentos de cobertura indizados al tipo de cambio libre, tratamiento fiscal a fondos repatriados y apertura a los flujos de inversión, se logró avanzar en el proceso de incrementar el ahorro interno y la repatriación de capitales.

Las reformas más interesantes a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley de Sociedades de Inversión, indudablemente marcan la tendencia a la apertura.

Dentro de las reformas al marco jurídico del sistema financiero que aparecieron publicadas en el Diario Oficial el 4 de enero de 1990, por Decreto de 28 de diciembre de 1989, se encuentran la autorización para que intermediarios bursátiles mexicanos lleven a cabo diversas operaciones internacionales, con valores inscritos en la Sección Especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios; la creación de series accionarias con limitaciones al voto, y la apertura a la inversión financiera en organizaciones auxiliares de crédito, así como en bancos mediante Certificados de Aportación Patrimonial (Cap's) Serie "C" (que trataremos en el siguiente subinciso); La participación de entidades financieras del exterior en sociedades de inversión de renta fija mexicanas; y la neutralidad fiscal en el tratamiento de retención de impuestos a los intereses en operaciones financieras en el exterior, canalizadas por intermediarios bursátiles, respecto a bancos nacionales y bancos extranjeros.

La participación de extranjeros directamente en el capital social de casas de bolsa, fue abierta a través de la reforma a la fracción II. del Artículo 17 de la Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990. Este Artículo originalmente disponía que las "sociedades que pretendán ser inscritas en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores deberán reunir los siguientes requisitos:

...

II. En ningún momento podrán participar en su capital social, directamente o a través de interpósita persona:

- b) Extranjeros que no tengan el carácter de inmigrados.

..."
El nuevo inciso b) del artículo 17 solo prohíbe la participación de gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, y agrega que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá discrecionalmente autorizar la inversión extranjera en el capital social de las casas de bolsa, siempre que no excedan en su conjunto del 30% de dicho capital..."

Por lo que se refiere a la participación extranjera en sociedades de inversión, el artículo 90. fracción III. de la Ley de Sociedades de Inversión, anteriormente establecía en forma genérica que no podían ser socios de una sociedad de inversión gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas físicas o morales extranjeras, sea cual fuere la forma que revistan, directa o indirectamente o a través de interpósita persona; sin embargo, en la última parte de esta fracción se aclaraba que tanto las entidades y agrupaciones de referencia sí podían participar en el capital de sociedades de inversión comunes y de capital, claro está, dentro de los límites que establece el actual artículo 10 de la propia ley (no más del 10% de su capital pagado, salvo los casos de excepción indicadas en dicho artículo).

Esta restricción se aplicaba totalmente a la participación en sociedades de inversión de renta fija, no así a las comunes y a las de capital.

El artículo y fracción referidos fueron reformados por Decreto de 28 de diciembre de 1989, publicado en el Diario Oficial el 4 de enero del año en curso como sigue:

"Artículo 9.- Las sociedades de inversión deben organizarse como sociedades anónimas, con arreglo a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas especiales:

"...III. En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, directamente o a través de interpósita persona."

Ahora bien, dentro del concepto de entidades financieras del exterior, que ahora si pueden participar en los tres tipos de sociedades, deben considerarse incluidas además de las instituciones de crédito propiamente dichas, las denominadas organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, casas de bolsa, sociedades de inversión y cualquier otra entidad u organización que lleve a cabo actividades de intermediación o de captación de recursos del público en general para destinarlos a fines de carácter netamente especulativo y que conjuntamente conforman el sistema financiero de un país.

Cabría únicamente precisar si la restricción impuesta a gobiernos y dependencias oficiales extranjeros comprende efectivamente a las que tienen carácter transnacional por la participación múltiple de gobiernos de diversos países y, por tener vinculación con otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Al respecto la Resolución General número 2 antes comentada limpia un poco el camino al listar las que se consideran sociedades financieras internacionales de desarrollo.

De acuerdo con informes de la Comisión Nacional de Valores, durante el mes de diciembre de 1989 un panel formado por representantes de ocho casas de bolsa estimó que el potencial de inversión extranjera adicional en valores para 1990, es el siguiente: Renta variable de 300 a 500 millones de dólares;

renta fija: Deuda externa: de 50 a 1,000 millones de dólares;
y deuda interna: de 200 a 300 millones de dólares.

No obstante y como se indicó oportunamente en el apartado de inversión neutra, la inversión en renta variable casi ha llegado a la mitad de la mayor estimación en valores de renta variable, por lo que las perspectivas son muy halagüeñas.

Las cifras que presentamos actualizadas al 26 de noviembre de 1990 en el Capítulo I nos dan una mayor claridad.

III.3.2 Instituciones Bancarias.

El 27 de junio de 1990 se dieron los primeros pasos a fin de reprivatizar la banca, mediante el decreto que derogó el párrafo quinto del Artículo 28 de la Constitución y reformó el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 y la fracción XIII bis del apartado B del mismo Artículo 123.

Con la derogación del párrafo quinto del Artículo 28 se suprimió la facultad exclusiva del Estado para prestar el servicio público de banca y crédito, servicio que no sería objeto de concesión a los particulares; las reformas al artículo 123 correspondieron a la inclusión del servicio de banco y crédito al apartado A que regula las relaciones obrero-patronales y la supresión del servicio público de banca y crédito del apartado B relativo a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El 18 de julio de 1990, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito. El Capítulo I, relativo a las Instituciones de Banca Múltiple, contiene disposiciones que autorizan la adquisición hasta de un 30% de su capital social por inversionistas extranjeros, con sus respectivos derechos patrimoniales y corporativos, con un

máximo de 5% de capital social por persona, y hasta un 10% con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas dos últimas restricciones se aplican también a los mexicanos de acuerdo con el artículo 17 que estatuye que:

"Artículo 17.- "Ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más del 5% del capital pagado de una institución de banca múltiple. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder en caso alguno del diez por ciento."

Establece el artículo 11 que el capital social de las instituciones de banca múltiple se integrará por las siguientes series de acciones:

I. La serie "A", que en todo momento representará el cincuenta y uno por ciento del capital de la institución;

"II. La serie "B", que podrá representar hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital social de la institución, y

"III. La serie "C", que en su caso podrá representar hasta el treinta por ciento del capital de la institución. Para la emisión de esta serie se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Por su parte, el artículo 15 contiene la siguiente disposición: "Las acciones representativas de la serie "C" sólo podrán ser adquiridas por:

"II. Las demás personas morales mexicanas -esto porque la fracción II. del artículo 14 establece que las acciones serie "B" podrán ser adquiridas por personas morales mexicanas, en cuyos estatutos figure la cláusula de exclusión de directa de extranjeros-; y

"III. Personas físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales."

El proceso de reprivatización de la banca se encuentra en marcha, así es que los efectos sobre la participación extranjera los conoceremos después. Es importante mencionar que las manifestaciones del exterior han sido sobre todo en el sentido de que se permita establecer en México sucursales de bancos foráneos más que interés en invertir en los mexicanos.

III.4 Jurisprudencia

No obstante la complejidad que pudiera desprenderse de la interpretación de la legislación de la materia por los conflictos que pudieron haberse presentado entre la Ley y el Reglamento, no existen tesis o jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en materia de inversiones extranjeras. Sin embargo, dadas las características de este trabajo conviene mencionar algunas resoluciones que podrían servir de marco para determinar la fuerza tanto de la Ley como del Reglamento.

Una primera tesis jurisprudencial es la relativa a las Facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre la Condición Jurídica de los Extranjeros que a la letra dice

"Los artículos 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, no limitan la facultad legislativa del Congreso de la Unión a los derechos públicos de los extranjeros, sino que también comprenden los derechos privados, puesto que ambos preceptos legales reservan en exclusiva al Congreso de la Unión de la facultad de legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros y el de modificar o restringir los derechos civiles de que gozan éstos.⁽⁹⁰⁾

(90) Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 52, Primera Parte, pág. 42, y otras cuatro resoluciones).

En consecuencia, la jurisprudencia no deja lugar a las dudas que se expresaron anteriormente sobre las facultades del Congreso para legislar en materia de extranjeros, su condición jurídica y sus inversiones.

Por lo que se refiere a los reglamentos de las leyes, la jurisprudencia y las tesis que se transcriben a continuación nos han de permitir, sino con la firmeza que deseáramos, determinar con alguna fuerza el status del Reglamento:

Sobre la facultad del Presidente de la República para expedir reglamentos, encontramos la siguiente:

"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 detalle 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 sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán

emplearse para aplicar la ley a los casos concretos."⁽⁹¹⁾

Ahora bien, cual es la finalidad específica de los reglamentos respecto de las leyes en opinión de la Suprema Corte de Justicia:

"Las leyes no pueden regular cuestiones pormenorizadas de lo que previenen, por ello, la finalidad del reglamento es tomar el mandato previsto por la ley, desarrollarlo, concretizándolo cuanto sea necesario, para hacer efectivos los mandatos de aquélla; de donde se desprende que el que unas leyes no establezcan cuestiones pormenorizadas no determina su inconstitucionalidad, pues ellas pueden contenerse en el reglamento."⁽⁹²⁾

Por lo que toca a la inconstitucionalidad de un reglamento administrativo, hay la siguiente tesis

"La constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de un reglamento administrativo no puede depender de la aplicación que de ellos, en cada caso concreto, hagan las autoridades, sino de su texto mismo, en cuanto pugne o no con la Ley Fundamental."⁽⁹³⁾

Nos encontramos frente a una vertiente que ciertamente puede ser fundamental para analizar la posible declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento. El artículo 133 de la Constitución que establece lo siguiente:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrado y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de

(91) Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca, Primera Parte, pág. 42, y otras 4 resoluciones.

(92) Pleno. Tesis 23 (Séptima Epoca). Volumen 175-180, Primera Parte, pág. 161, A.R. 7817/82

(93) Tesis 2a. Sala (Séptima Epoca). Volumen 58, Tercera Parte, pág. 64, A.R. 560/73.

toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

El Reglamento, al tener una serie de disposiciones que son contrarias a la Ley (que de acuerdo con el artículo transcrito es la ley suprema de la Unión), viola el artículo 133 de la Constitución y es por ello que es inconstitucional o por lo menos las normas contradictorias que contiene.

Por último, la declaración de inconstitucionalidad de leyes o reglamentos sólo procede cuando se cumplen los requisitos que indica la siguiente tesis:

"Aunque es exacto que una ley o un reglamento pueden adolecer de vicios de inconstitucionalidad en su totalidad o sólo en determinado aspecto, no menos exacto es que para que pueda declararse que dichos vicios existen es necesario que sea ejercitable la acción que se intente para tal efecto, es decir, que debe reunirse ciertos requisitos para que sea operante. Entre otros supuestos por satisfacer se encuentra el de que el titular de la acción de referencia acuda ante el órgano de control dentro del término que la Ley de la Materia señala, así como el de que no realice antes de su ejecución ningún acto que implique consentimiento de la ley, del reglamento o de sus actos de aplicación."⁽⁹⁴⁾

(94) Sala Auxiliar. Tesis (Séptima Época). Volumen 60, Séptima Parte, pág. 21, A.R. 4977/1963.

CAPITULO IV

IMPLICACIONES DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

IV.1 Conceptos Generales

IV.1.1 El Estado. Elementos constitutivos

El estado, conformado por 3 elementos, a saber pueblo, territorio y poder o autoridad, constituye el fenómeno social por excelencia. La capacidad de asociación de los seres humanos llega a su máxima expresión con el Estado.

Desde luego que para comprender su esencia hay que conocer esos elementos.

i) Pueblo

Nace de la reunión del hombre con los demás, persiguiendo un fin político, en donde se confunde el bien individual con el común. Forma la asociación perfecta de los hombres y contiene al resto de las asociaciones formada por ellos.

Como lo expresan Héctor Fix Fierro y Sergio López Ayllon, tomado el término desde el punto de vista jurídico-político (pueblo como unidad titular de la soberanía y como elemento constitutivo del Estado): "... son los individuos cuya conducta

se halla regulada por el orden jurídico nacional; tratase en última instancia del ámbito personal de dicho orden."⁽⁹⁵⁾

Definitivamente la connotación de pueblo, empleada por la mayoría de los autores como elemento constitutivo del Estado, tiene un sentido que va más allá de una simple manifestación de sujetos que forman un ámbito. Tomamos para aclarar el concepto, la definición de Jacques Maritain:

"... pueblo es la multitud de personas que, unidas bajo leyes justas, por la mutua amistad, y para el bien común de sus humanas existencias, constituyen una sociedad política o un cuerpo político. La noción de cuerpo político entraña los miembros orgánicamente unidos que componen el cuerpo político."⁽⁹⁶⁾

ii) El territorio

Otro elemento, además de ese grupo de hombres unidos que forman el pueblo, lo constituye el territorio, fundamento exterior de la unidad asociativa. Es la porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación; así podemos hablar del Estado como la unidad de asociación de hombres en un territorio.

Podemos tomar como ejemplo al artículo 42 de la Constitución, que señala las partes que comprenden el territorio nacional.

iii) El gobierno

(95) Fix Fierro, Héctor. Sergio López Ayllon. Pueblo. Diccionario Jurídico Mexicano. 1a. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen VII, México, 1984, pág. 310.

(96) Maritain, Jacques. El Hombre y el Estado (Traducción de Manuel Guerra). Primera edición, Editorial Guillermo Kraft, 1952, Buenos Aires, pág. 39.

Otro elemento que le da consistencia de unidad es el gobierno traducido en poder; el órgano creado para garantizar el derecho y facilitar el libre desenvolvimiento del pueblo; del cuerpo político, con la suficiente capacidad de imponer su voluntad a otros siendo en consecuencia el Estado conforme a las palabras de Francisco Porrúa Pérez "... la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."(97)

IV.1.2 Concepto de Estado

La palabra Estado es muy antigua. Maquiavelo es el primero en utilizarla aplicándola a la sociedad política en su obra El Príncipe: "Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son, Repúblicas o principados..."(98)

Jellinek nos da dos conceptos del Estado: desde el punto de vista social y desde el punto de vista jurídico. Al primero lo define como: "... la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."(99)

Jellinek sustituye en su definición el término "unidad de asociación" para incorporar uno jurídico: el de "corporación", que da al Estado la calidad de sujeto de derecho: "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un territorio determinado;... la

(97) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 1a. Edición, México, 1954, pág. 20.
(98) Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. 17a. edición, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1981, pág. 12.
(99) González Uribe, Héctor. Teoría Política. 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 155.

corporación territorial dotada de un poder de mando originario."(100)

González Uribe en su definición del Estado procura aglutinar las características de las definiciones sociológicas, jurídicas y políticas de otros autores:

"Una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana."(101)

IV.2 La Soberanía

La inserción de este inciso tiene por objeto determinar hasta que grado la inversión extranjera puede, a la luz de nuestra legislación y conforme a las prácticas cotidianas, afectar la soberanía de nuestro país.

Escribe Jacques Maritain que: "Ningún concepto ha suscitado tantas controversias y opiniones contradictorias, ni ha envuelto a los juristas y teóricos políticos del siglo XIX en un laberinto tan desesperante como el de soberanía. La causa es quizás que el significado original, genuinamente filosófico, del concepto, no ha sido lo bastante examinado por ellos desde su mismo comienzo."(102)

El sentido original de soberanía, es decir, en sus orígenes históricos es, como observara Jellinek, una concepción de índole política o, como expresa Maritain, tiene un significado genuinamente filosófico:

(100) Jellinek, G. Teoría General del Estado. (Traducción de Fernando Ríos Urriuti). 2a. edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, pág. 147.

(101) Id., pág. 162.

(102) Maritain, Jacques. Op. cit. pág. 43.

"La nota característica del Estado, y que le diferencia de todas las demás comunidades humanas, la constituye, según Aristóteles, la Autarquía. Este concepto antiguo no tiene parecido alguno con el moderno de soberanía. La autosuficiencia significa, para la antigua doctrina del Estado (aquella) mediante la cual los esfuerzos de los hombres, por complementarse unos a otros, habían de hallar en él una satisfacción plena." (103)

El término soberanía estrictamente se usó por primera vez a finales de la Edad Media en relación con los conceptos de imperio o de reino, considerándose que el rey era soberano, es decir, órgano supremo de justicia con derechos ilimitados, para así justificar la primacía del rey y atacar al Estado Feudal como organización disgregada. Los juristas franceses postularon el poder ilimitado del rey frente al de los señores feudales y le dieron el carácter de supremo. De este modo se transforma el concepto de soberanía del rey, que en un comienzo era un concepto relativo, comparativo, en un concepto absoluto. De superior que era adviene supremus.

Pero manifiesta Maritain que el concepto es intrínsecamente erróneo pues el término "príncipe" o "princeps" significa "gobernador", y "principatus" y "suprema protestas", principado y poder supremo, lo que se traduce en la más alta autoridad gobernante y no en soberanía. (104)

Juan Bodin, padre de la definición de la soberanía establece que es: "la potencia absoluta y perpetua de una República." (105)

(103) Jellinek, G. Op. cit. pág. 355.

(104) Maritain Jacques. Op. cit., pág. 45.

(105) Ibid., pág. 46.

Bodino confiere ciertas potestades a la soberanía que según Jellinek eran los derechos que el rey de Francia reclamaba para sí: de legislar sobre la paz y la guerra, de nombrar altos dignatarios, de impartir justicia, de recibir la fidelidad y obediencia de los súbditos, de gracia, de moneda y de fijar impuestos. (106)

El gran error, como afirma Maritain, fue el confundir el significado de este término, al no considerarlo en su sentido puro, dentro del reino científico al que pertenece, es decir, al de la filosofía política; así el pueblo, de acuerdo con Bodino, se desprende de su poder absoluto para entregárselo al monarca, que queda separado del pueblo, con la obligación de no rendir cuentas a él sino a Dios.

En el transcurso del tiempo, los teóricos del Estado han vertido diversos conceptos sobre la soberanía y sobre sus límites. Jean Dabin establece que la Teoría del Estado le concede a éste un valor absoluto, que se realiza a través de la soberanía y sólo así se diferencia del resto de las comunidades. Dabin señala que la soberanía es una superioridad no solamente relativa sino absoluta, de un poder en relación a todos los poderes.

Dabin escribe: "No existe, pues, en final de cuentas, más que una sola soberanía: la que Hariou llama la "soberanía del gobierno", comprendiendo en el gobierno no solamente el personal de funcionarios y militares, que, en derecho, está subordinado (sea cual fuere su influencia por el hecho de su permanencia), sino al personal propiamente político, que encarna, según Hariou, la idea de la cosa pública, más bien que la idea gubernamental. Se entiende, por lo demás, que la soberanía del gobierno está puesta al servicio de la idea del

(106) Jellinek, G. Op. cit., pág. 369 y sigs.

Estado, cuyo órgano es el gobierno, de tal suerte, que en definitiva, la soberanía única y total descansa en el Estado. (107)

Kant, citado por Hans Kelsen, expresa que la soberanía es irrepreensible en cuanto legisla, irresistible en cuanto ejecuta e inapelable en cuanto juzga. El mismo Hans Kelsen en relación con la soberanía escribe que:

"... la moderna teoría política la explica como una propiedad del poder del Estado y, por tanto, indirectamente como propiedad del Estado mismo, desde el momento que lo identifica con su poder. ...Solo puede atribuirse con pleno sentido la soberanía al poder del Estado, o, mejor, al Estado, si se le concibe en sentido normativo, como validez de un orden ideal: el orden jurídico estatal Si se concibe el orden jurídico como soberano, esto es, si se le presupone plenamente autónomo e independiente, no derivado ni susceptible de ser referido a ningún sistema ulterior, al afirmar la unidad del punto de vista se afirma, al propio tiempo, la unidad y la unicidad del sistema, la exclusión de todo otro sistema -ya sea el de la naturaleza o cualquier otro sistema normativo.-... (108)

No obstante que el mismo Kelsen declara que en la medida que se considere al Estado como orden supremo se admitirá la existencia de un orden superior: el Derecho Internacional. Su pregunta clave radica en determinar cual orden normativo era soberano: el interno o el internacional.

Aporta dos conceptos jurídicos de la soberanía, uno formal y otro material: el formal, al que considera como el concepto primario y fundamental de la soberanía, significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo a los restantes

(107) Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. 1a. Edición. Editorial JUS. México, 1946. pág 138.

(108) Kelsen, Hans. Op. cit. págs. 133 y sigs.

órdenes como parciales, determinando el ámbito de validez de éstos sin que sea determinado por ningún otro orden superior, es decir excluyendo la idea de un orden de derecho internacional, situado sobre el Estado soberano.

Sobre el concepto material de la soberanía escribe Kelsen que: "esta teoría -la formal- no quiere renunciar a esa posibilidad, si bien, al mismo tiempo, quiere atenerse a la pretensión de validez que se expresa en el concepto de soberanía del Estado, con lo cual se verifica una mutación en ese concepto que le permite poder afirmar aquélla aun admitiendo la existencia de un orden jurídico internacional superordinado, e incluso derivar, en la medida de lo posible, la soberanía del propio Derecho internacional. Este es el camino en que el concepto formal de la soberanía se transforma en un concepto jurídico material, que apenas tiene de común con el primero otra cosa que el nombre."(109)

El error de los teóricos es básico, pues sabiendo que el derecho al autogobierno lo posee el pueblo, pasaron por alto el concepto de vicariato que significa delegación. La delegación del derecho a mandar y que clarifica Maritain:

"... los vicarios del pueblo o diputados por el pueblo poseen... este derecho sólo como participación en el derecho del pueblo."(110)

Pero cuál es el verdadero significado de soberanía. De acuerdo con Jacques Maritain: "Soberanía significa dos cosas: primero, un derecho a la independencia y el poder supremos, el cual es un derecho natural e inalienable; segundo, un derecho a una independencia y un poder, los cuales, dentro de su esfera, son supremos de una manera absoluta o trascendente, y no

(109) Id. pág. 142.

(110) Maritain, Jacques. Op. cit., pág. 51.

comparativamente ni tampoco como la parte más sobresaliente del todo... La Soberanía es una propiedad absoluta e indivisible, que no puede contener ni admite grados, y que pertenece al soberano independientemente del todo político, por derecho propio."(111)

Y el único sujeto, que puede tener esa propiedad absoluta e indivisible, que puede ser soberano independientemente del todo político, por derecho propio es, siguiendo las ideas de Maritain, Dios.

De esta forma concluimos que el término soberanía es desafortunado, aplicado al estado; pero -dice Maritain- "del pueblo, así como del cuerpo político tenemos que decir que no son soberanos, sino que tienen un derecho natural a la plena autonomía o a gobernarse por sí y a sí. El pueblo ejercita ese derecho cuando establece una constitución, escrita o no, del cuerpo político..."(112)

Esta autonomía plena del cuerpo político puede ser interna o externa: en el primero de los casos quiere decir que se gobierna a sí mismo, con una independencia suprema relativa (es decir, respecto a cualquiera de sus partes); y en el caso de la soberanía externa quiere decir que goza de una independencia relativamente suprema respecto de la comunidad internacional, que no tiene derecho a disminuirla y es aquí donde encontramos las mayores implicaciones para el tema que estudiamos.

Si nos enmarcamos dentro de nuestra esfera, es decir México, en la lectura del artículo 39 constitucional aparece el fundamento que el pueblo le da a la autonomía. Dicho artículo declara que "la soberanía nacional reside esencial y

(111) Id. págs. 54 y 55.

(112) Idem. Pág. 39.

originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

A la luz de nuestras consideraciones, esa soberanía entendida como autonomía es suprema y relativa y debe ser respetada por los demás miembros de la comunidad internacional, ya que en el exterior existe reciprocidad entre los miembros de la comunidad internacional y sus relaciones deberían ser de igualdad.

Pero la soberanía es un término que se ha arraigado entre los pueblos y aunque junto con el de absolutismo "deben ser pulverizados juntos"⁽¹¹³⁾ no podemos sustraernos a las siguientes consideraciones que implican las relaciones que los estados deben mantener en el plano internacional.

Así nos encontramos que la soberanía absoluta ha obstaculizado la doctrina del derecho internacional e inclusive la propia realización de este último, dada la omnipotencia y omnipresencia que algunos Estados han tratado de mantener en el concierto mundial de las naciones.

Si se toma la definición de César Sepúlveda del Derecho Internacional y sus ideas respecto de que está gestándose un nuevo orden jurídico internacional, en el que existe una ampliación del contenido de la justicia y la ética de sus normas, con la activa participación de Estados grandes o pequeños, con una mayor observancia del principio de la igualdad entre ellos, la soberanía absoluta tiende a diluirse por lo que se dará pleno reconocimiento a que el Estado tiene una autonomía relativamente suprema.

(113) Maritain, Jacques. Op. cit. pág. 68.

César Sepúlveda define al Derecho Internacional como

"... el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el derecho de gentes rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional."⁽¹¹⁴⁾

Como ya lo determinamos, la autonomía del cuerpo político, por lo menos la interna, es suprema relativamente, por lo que podemos decir que:

"...no reside en ningún órgano sino en la organización total. El juez puede encarcelar al alcalde. El alcalde a su vez puede multar al juez si va en su coche a mas velocidad que la debida. Y el centinela puede multar al juez y al alcalde sino obedecen su voz de alto. El poder no reside en ninguno de los 3 sino que cada uno tiene la cantidad debida para cumplir su fin."⁽¹¹⁵⁾

Esto que se dice del cuerpo político se aplica también al orden jurídico que le da cohesión y que permite la convivencia de sus integrantes. Se trata de un orden autónomo relativo ya que admite sobre sí un orden superior: el Derecho Internacional.

IV.3 Inversión Extranjera y Soberanía

Las experiencias pasadas de nuestro país en su calidad de receptor de capital han demostrado, que la inversión extranjera acarrea consecuencias de indole no solo económica, sino política, y social.

Escribe César Sepúlveda que

(114) Sepúlveda, César. Derecho Internacional. 12a. edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 3.

(115) Basave Fernández del Valle, Agustín. Teoría del Estado. Editorial JUS, México, 1985, pág. 145.

"Los gobiernos han mostrado una preocupación cada vez mayor ante los efectos que produce la presencia de inversión extranjera directa... Existe temor de una alineación del poder de decisión del Estado y el peligro de perder el control sobre las directrices básicas que atañen el interés nacional. No es posible definir en términos cualitativos o términos temporales el momento en que ocurre este desgaste de la soberanía. Lo cierto es que ante la expansión de la corporación transnacional los países importadores de capital han considerado que ello puede ser la enajenación de la economía nacional a extranjeros, corriendo el riesgo de que sobrevenga... una pérdida de independencia."⁽¹¹⁶⁾

De esta manera, los Estados se preocupan por la erosión de su poder de decisión con la inquietud de los gobiernos al advertir en términos generales costos económicos y sociales de la inversión foránea.

La Doctrina Estrada nos habla de la facultad de autodeterminación de los pueblos, esto es, que cada uno de ellos, dentro de un marco de respeto a la comunidad internacional, va a determinar en general su forma de organización, llámese, por ejemplo, la que establece nuestra Constitución de ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

En el ejercicio de su autonomía, el pueblo, ha designado a sus "vicarios", es decir a sus delegados (en ellos incluimos desde al Presidente de la República, hasta a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), a quienes ha facultado para que lleven a cabo las funciones de gobierno. Esas funciones de gobierno que son innumerables incluyen todas aquéllas que establece la propia Constitución, entre las que

(116) Sepúlveda, César. Antonio Chumacero. La Inversión Extranjera en México. Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, México, 1973, pág. 23.

están las que hemos comentado sobre las facultades del Congreso para legislar en materia de inversiones extranjeras o las propias del Ejecutivo para expedir disposiciones reglamentarias.

Si nos remontamos en la historia a las épocas de la dictadura de Díaz (que fue delegado del pueblo de México hasta que este ejerció su derecho a la Revolución) y nos trasladamos a las actuales, la inversión extranjera se ha realizado bajo la aceptación expresa o tácita del pueblo a través, precisamente, de sus delegados.

Ciertamente dicha inversión o mejor dicho los inversionistas extranjeros han tratado en las distintas épocas de influir en las decisiones de gobierno (recordemos que a tal grado llegaban las presiones de inversionistas norteamericanos sobre el general Díaz, que procuró promover el establecimiento en México de empresas de origen europeo o sobre el gobierno de Cárdenas hecha por las empresas petroleras), sobre política en inversiones extranjeras, presiones que no pueden tomarse como una disminución de autonomía, a tal grado que el gobierno en ocasiones ha optado por llevar a cabo la expropiación de bienes pertenecientes a extranjeros, en los casos en que como establece la Constitución ha sido imprescindible hacerlo; o bien ha limitado mediante disposiciones de carácter general la inversión extranjera, para que no sea indiscriminada.

Lo anterior significa que en todo momento las decisiones se han tomado en forma independiente, autónoma, ya sean las de limitar o las de apertura al capital foráneo, y son decisiones que se han traducido en la expedición de leyes, reglamentos y decretos, que al contrario de provocar un menoscabo en nuestra autonomía se han traducido en bases para procurar, bien o mal, la afluencia de inversión extranjera, tanto en áreas que se han considerado prioritarias y que las actuales disposiciones han disminuido a través, por ejemplo de los diversos mecanismos que

establece el Reglamento, como en otras en las que no obstante la existencia de límites para la inversión extranjera, ha creado figuras que se traducen en obligaciones para los mismos inversionistas, que les permiten acceder a porcentajes más elevados.

Se ha dicho en diversas ocasiones que la cerrazón de los sistemas políticos y económicos ha frenado la afluencia de capitales externos. El hecho actual y tangible es que estamos inmersos en diversas negociaciones internacionales para insertarnos al concierto mundial de las naciones, básicamente bajo la perspectiva de una apertura económica a través de decisiones tomadas por los delegados del pueblo, con su consentimiento expreso, y, por tanto, los tratados que lleguen a celebrarse no llevarán consigo una pérdida de autonomía, por ser decisiones independientes.

Derivamos de los anteriores comentarios que la inversión extranjera no lleva consigo una pérdida de autonomía sino al contrario su reglamentación y control son propios de la actividad cotidiana del gobierno por conducto de los delegados del pueblo.

IV.4 Inversión Extranjera y los derechos de los Mexicanos

Similar a lo que ocurre con la autonomía del país, en el sentido de que no se ve afectada por la inversión extranjera, lo mismo podemos decir de su implicación respecto de los derechos de los mexicanos.

En la materia es muy clara la simple denominación de la Ley, es decir para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, para asegurar que los derechos de los mexicanos se ven, hasta cierto punto, salvaguardados, para

realizar inversiones en diversas áreas vedadas o limitadas para inversionistas extranjeros.

Si en la realidad la Ley de la materia busca favorecer la "inversión mexicana" debía considerarse una ventaja que, desgraciadamente, no hemos querido o no hemos sabido aprovechar los mexicanos.

El porqué de tal afirmación es difícil determinarlo. Pienso que el problema ha sido político: por una parte la inseguridad que implica un sistema cuyas directrices provocan incertidumbre entre los nacionales y por la otra el retraso social sufrido por el control que sobre la sociedad han procurado los regímenes post-revolucionarios para conservar el poder (control sobre la educación, sobre las organizaciones intermedias -sindicatos, de beneficencia, cámaras de productores, asociaciones de todo tipo, partidos políticos, campesinos, etc.).

De esta forma el gobierno no ha permitido que los individuos que comprenden a la sociedad mexicana, desarrollen al máximo sus aptitudes y capacidades, formando una sociedad dormida, conformista, que incluso no ha puesto mucho de su parte para solucionar el problema mediante el ejercicio de los derechos que por esencia cada individuo posee, y el respeto de los mismos.

Si bien es cierto que las corporaciones multinacionales ejercen en diversas naciones un control efectivo sobre aspectos económicos y por ende legales, podemos establecer que, teóricamente, los derechos de los mexicanos se encuentran por lo menos en un plano de igualdad con los de los extranjeros, que por disposición constitucional deberán convenir siempre en considerarse como mexicanos ante las autoridades que corresponda, y que incluso se llegan a ver limitados por

cuestiones de seguridad nacional, como el hecho de que se limite su capacidad para adquirir el dominio sobre tierra y aguas en la zona prohibida que establece la fracción I. del artículo 27 constitucional.

IV.5 La Inversión extranjera en las ramas prioritarias de la economía nacional

La apertura gubernamental a la inversión extranjera ha provocado que se adecúen diversas leyes para poder acogerla bajo un esquema legal que lo permita.

Vale la pena remitirse aquí a lo expresado en el primer capítulo de este trabajo sobre el fenómeno y el progreso sociales por cuanto que la inversión extranjera que se reciba y que sea productiva, puede coadyuvar al establecimiento de un nivel de vida superior en México, siempre que pueda ser encauzada adecuadamente.

A este respecto y además de las reformas a la legislación del mercado de valores, y a la bancaria comentadas en el Capítulo anterior, las más importantes ocurridas recientemente se relacionan enseguida:

1. Ley General de Población

El 17 de julio de 1990 apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Población. Las reformas que más nos interesan fueron las de los artículos 42, 48 y 66, con una clara tendencia a dar facilidades migratorias a los extranjeros interesados en realizar inversiones en México.

El primero de dichos artículos amplió la calidad migratoria de No Inmigrante Visitante en cuanto al plazo para la estancia en

el país de los extranjeros que se dediquen al ejercicio de una actividad lucrativa o no, que antes estaba limitado a 6 meses, especificando ahora con claridad las actividades que se pueden realizar bajo esta calidad.

La reforma se produjo en los siguientes términos (las reformas a éste y a los demás artículos se subrayan en los textos que se transcriben):

"Artículo 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

"...III. VISITANTES. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año. Cuando el extranjero visitante viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas, o se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, podrán concederse hasta cuatro prórrogas más por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples."

La reforma al artículo 48 relativo a las características del inmigrante (extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado), promueve el arraigo de las inversiones:

"Art. 48 Las características del inmigrante son:

"I. RENTISTA. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que fije el Reglamento de esta Ley. La

Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas que presten servicios como profesores, científicos o técnicos, cuando estime que ella, dichas actividades resulten benéficas para el país;

"II. INVERSIONISTAS. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

"Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior..."

Las modificaciones al artículo 66 reducen ciertas restricciones a las actividades de los extranjeros al suprimir el permiso de la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que especifica el propio artículo; levantando ciertas restricciones como la del permiso previo de la Secretaría de Gobernación para celebrar ciertos actos jurídicos, para quedar redactado como sigue:

"Artículo 66. Los extranjeros independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ello requieran de permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y demás leyes aplicables.

"El extranjero transmigrante, por su propia característica migratoria, en ningún caso estará facultada para adquirir los bienes a que se refiere este mismo precepto legal."

Puesto que el objeto de la ley General de Población es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y

equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, las reformas han sido de gran trascendencia para cumplir con ese objetivo. Estas mayores facilidades a los No Inmigrante y, en general a los extranjeros, darán confianza a los inversionistas para traer sus recursos, en un marco jurídico de esta índole. Es importante señalar también que de esta forma las Oficina del Servicio Exterior Mexicano tendrán mayores elementos para dar a los extranjeros las orientaciones que requieran sobre la posibilidad de realizar inversiones en México.

2. Empresas financieras.

Los servicios financieros, considerados antes como áreas prioritarias, también han sido abiertos para acoger inversiones extranjeras para tener acceso a la compra de acciones de empresas financieras, en esos ramos.

Las modificaciones a las leyes en los ramos de seguros, grupos financieros y casas de bolsa se señalan en los párrafos que siguen:

2.1 Instituciones de Seguros.

El artículo 29 de la antigua Ley General de Instituciones de Seguros (que ahora se denomina Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros), prohibía terminantemente participar en el capital de las aseguradoras a gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, directamente o por interpósita persona.

La ley fue modificada por decreto del 3 de enero de 1990 y el nuevo artículo 29 dice en lo conducente:

"... En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas instituciones, ya sea directamente o a través de interpósita persona, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, ni entidades financieras del exterior, excepto en los casos previstos en el párrafo siguiente.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá, discrecionalmente, autorizar la participación en el capital pagado de las instituciones de seguros a entidades aseguradoras, reaseguradoras y afianzadoras del exterior y a personas físicas o morales extranjeras o agrupaciones de las mismas distintas a las excluidas en el párrafo anterior. La autorización que se otorgue a un inversionista extranjero será intransmisible. La inversión mexicana tendrá que ser mayoritaria y deberá mantener la facultad de determinar el manejo de la institución y su control efectivo."

2.2 Grupos Financieros.

El 18 de julio de 1990, fue publicada la nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Estas agrupaciones podrán estar formadas por una sociedad controladora y por alguna de las siguientes entidades financieras: almacenes generales de depósito, arrendadores financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión, debiendo contar cada grupo con por lo menos 3 de las entidades citadas.

La participación de inversionistas extranjeros en el capital social de los grupos financieros podrá ser hasta por un 30% de su capital social, con sus respectivos derechos patrimoniales y corporativos, con excepción de gobiernos y dependencias oficiales extranjeras, y con un máximo de 5% de participación en el capital social por persona y hasta un 10% con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las disposiciones más relevantes de esa Ley en la materia de esta tesis son las siguientes:

"Artículo 15.- El control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo una misma sociedad anónima controladora.

"Dicha controladora será propietaria, en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo..."

"Artículo 18.- Las acciones emitidas por la controladora en todo tiempo deberán mantenerse en depósito en alguna de las instituciones para el depósito de valores ... Dichas acciones podrán dividirse en tres series:

"I. La serie "A", que deberá representar el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de la sociedad.

"Las acciones de esta serie sólo podrán adquirirse por personas físicas mexicanas..."

"II. La serie "B", que podrá representar hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital pagado de la sociedad;

"Las acciones de esta serie sólo podrán adquirirse por personas... morales mexicanas cuyos estatutos contengan cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros..."

"III. En su caso, la Serie "C", que podrá representar hasta el treinta por ciento del capital pagado de la sociedad, y sólo se emitirá con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"Las acciones de esta última serie podrán adquirirse por las personas que se refiere la fracción anterior; por las demás personas físicas morales mexicanas, así como por personas físicas o morales extranjeras.

"En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de la controladora, directamente o a través de interpósita persona, gobierno o dependencias oficiales extranjeros. Tampoco podrán

hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo, salvo cuando actúen como inversionistas institucionales, en términos del artículo 19 de esta Ley."

3. Instituciones reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Con motivo de las recientes reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicadas en el Diario Oficial el 3 de enero de 1990, se abrió la posibilidad de que participaran inversionistas extranjeros en las diversas actividades financieras que regula (empresas de factoraje, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y uniones de crédito).

La anterior ley, de fecha 14 de enero de 1985, únicamente permitía la inversión extranjera en las arrendadoras financieras, de acuerdo con las condiciones, límites, proporciones y requisitos, que en cada caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará para que entidades financieras del exterior pudieran invertir en acciones de estas sociedades (Artículo 80., fracc. III).

El actual texto del artículo 80. de la ley citada, en el que encontramos las disposiciones relativas a la participación extranjera en el capital social de dichas sociedades, establece lo siguiente:

"Art. 80. Las sociedades que se autoricen para operar como organizaciones auxiliares del crédito, deberán constituirse en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes disposiciones que son de aplicación especial:

...

III. En ningún momento podrán participar en el capital social de las organizaciones auxiliares del crédito, directamente o a través de interpósita persona:

1. Gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior, ni personas físicas o morales extranjeras, sea cual fuere la forma que revistan, excepto en los casos previstos en el siguiente párrafo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la participación en el capital pagado de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero, a entidades financieras del exterior, así como a personas físicas o morales extranjeras. La autorización que se otorgue a un inversionista extranjero será intransmisible.

La inversión mexicana en todo caso tendrá que ser mayoritaria y deberá mantener la facultad de determinar el manejo y control efectivo de la empresa.

..."

4. Actividades relacionadas con telecomunicaciones.

El 29 de octubre de 1990, apareció publicado el Reglamento de Telecomunicaciones, con el objeto de regular la instalación, establecimiento, mantenimiento, operación y explotación de redes de telecomunicación que constituyen vías generales de comunicación y los servicios que en ellas se prestan.

El Reglamento dispone que los servicios básicos de telecomunicaciones son de carácter estratégico para el desarrollo nacional, comprendiendo los servicios públicos de telefonía básica y la instalación, establecimiento, operación y explotación de redes públicas de telecomunicaciones en el territorio.

El artículo 13 estatuye que: "Las concesiones para instalar, establecer, operar y explotar una red pública de

telecomunicaciones, sólo podrán ser otorgadas a ciudadanos mexicanos o a sociedades mexicanas. Las empresas paraestatales extranjeras con personalidad jurídica y patrimonio propio podrán participar como accionistas minoritarios de sociedades concesionarias de redes de telecomunicaciones, o a través de voto limitado,..."

De acuerdo con las disposiciones del ordenamiento que se comenta, las áreas reservadas en la materia al Estado se reducen a la prestación del servicio de telégrafos y las comunicaciones vía satélite, es decir, que con base en tales disposiciones y a las del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, los extranjeros pueden vía fideicomiso adquirir acciones de empresas de este tipo, lo que ha ocurrido precisamente en la enajenación por el Gobierno de parte de las acciones de Teléfonos de México, S.A. de C.V., en la que dos empresas extranjeras, Southern Bell, de nacionalidad estadounidense y France Telecom, de nacionalidad francesa, adquirieron en total el 10.3% de las acciones.

IV.6 La Inversión Extranjera y la Transferencia de Tecnología. Impactos de la apertura

Durante los años anteriores al gobierno del Presidente Luis Echeverría, México había tenido un crecimiento sostenido y recibido considerables aportaciones de tecnología. Es difícil determinar en qué medida estas aportaciones de tecnología, han beneficiado o beneficiaron al país.

Escribe Miguel Wionczek que "hasta ahora nadie sabe todavía que tan grande ha sido esa contribución en términos cuantitativos y cualitativos, en las dos décadas pasadas."(117)

(117) Id., pág. 257.

La relación entre la obtención de tecnología de punta y la inversión extranjera hacen que su divorcio sea prácticamente imposible. Es bien conocido que el buen funcionamiento de las multinacionales depende en gran medida del control extranjero de esa tecnología.

Pero no es en forma gratuita la introducción por esas empresas de la tecnología, porque su objetivo principal es la recuperación de la inversión realizada vía pago de dividendos y de regalías: "Mediante la venta de tecnología en paquete, la empresa transnacional cobra al usuario, que la mayoría de las veces es su propia filial o subsidiaria, porcentajes sobre el total de ventas y/o pagos globales. En el paquete generalmente se incluyen los conocimientos técnicos, las marcas y asistencia técnica."(118)

El estancamiento en la recepción por nuestro país de tecnología de punta bien puede deberse a que con la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes, de 29 de diciembre de 1972, creó confusión entre los proveedores de tal tecnología, lo que provocó que el país se desarrollara con tecnologías que perderían pronto vigencia.

Si bien es cierto que las empresas multinacionales enviaban a su matriz gran cantidad de recursos vía pago de regalías, también lo es que la excesiva y obsesiva intención del Estado por intervenir en la vida económica, motivó en parte la promulgación de la ley sobre tecnología, que siguiendo las palabras de Alvarez Soberanis:

(118) Ramírez de la O., Rogelio. De la Improvisación al Fracaso (La política de inversión extranjera en México). 1a. edición, Editorial Océano, 1a. Edición, México, 1983, pág. 37.

"... constituye un instrumento importante para solucionar la aguda problemática que plantea la adquisición de tecnología y se ubica plenamente dentro de la tendencia de sustitución de la legislación de inspiración liberal e individualista que todavía prevalece en nuestro sistema jurídico, por una regulación normativa de inspiración social, profundamente vinculada con nuestra realidad presente. Así pues, la Ley responde a una actitud intervencionista y protectora del Estado Mexicano. Este nuevo espíritu socialista de la Ley se traduce, de manera inmediata y directa, en una restricción al principio de la "autonomía de la voluntad", que había venido presidiendo las relaciones contractuales entre los particulares..."(119)

La nueva Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, publicada en el Diario Oficial el 11 de enero de 1982, entre otras cosas pretende devolver la confianza a los proveedores de tecnología e indirectamente a los inversionistas extranjeros. Señala Alvarez Soberanis: "Consideramos justificada la decisión de revisar los mecanismos establecidos por la Ley de 1972. Es necesario pasar a una fase distinta de la política tecnológica no sólo porque existen actos jurídicos como los contratos de servicios de asesoría y consultoría que estaban excluidos de la regulación legal, sino para superar la etapa "defensiva", que se limita al "control" de la importación de tecnología, mediante el establecimiento de "prohibiciones" para ciertas conductas, a un estadio en el que se adopte una actitud más agresiva de promoción del desarrollo tecnológico interno que lo haga concordar con la estructura productiva con la que cuenta actualmente el país."(120)

(119) Alvarez Soberanis, Jaime. Artículo Actos Jurídicos de Inscripción Obligatoria en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología. Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 6, México, 1974, pág. 12.

(120) Alvarez Soberanis, Jaime. Artículo, Comentarios y Observaciones acerca de la Nueva Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Jurídica, Anuario del

La apertura relativa duró poco y frente al nivel de endeudamiento del Gobierno mexicano y la constante salida de divisas vía, por ejemplo, pago de regalías, obligaron la regulación de la materia sobre bases rigurosas a través del Reglamento de la nueva ley, del 25 de noviembre de ese año, lo que provocó en corto tiempo que nuevamente sobreviniera un fuerte estancamiento tecnológico.

Pero indudablemente nuestro atraso tecnológico no es solo culpa de conductas tanto gubernamentales como de las transnacionales. En opinión de Miguel Wionczek los empresarios mexicanos asignan (o asignaban) una prioridad bajísima dentro de sus propias empresas, al desarrollo de tecnologías.

Vale la pena comentar por último, que con el desquiciamiento económico de 1982 fueron muchas las empresas que frenaron su proceso de modernización tecnológica.

La política gubernamental dió un giro sorprendente en la materia, frente a la necesidad de incrementar aceleradamente el acervo tecnológico nacional. El 9 de enero de 1990 apareció publicado en el Diario Oficial un nuevo Reglamento de la Ley antes mencionada en el que de acuerdo con los Considerandos uno de sus principales objetivos es la modernización tecnológica del país, señalando que la transferencia de tecnología del exterior es una alternativa viable para que las empresas nacionales puedan allegarse instrumentos y conocimientos técnicos que fortalezcan el acervo tecnológico nacional.

Los aspectos más relevantes del Reglamento son:

Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1982, pág. 170.

- a) El Registro Nacional de Transferencia de Tecnología no resolverá sobre el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos inscritos y sólo podrá cancelar la inscripción cuando exista sentencia dictada por autoridad judicial.

- b) En virtud de que ahora se considera subsidiaria de una persona moral extranjera a una empresa en cuyo capital participe aquella en más del 49%, en lugar del 25% antes requerido, no será necesario registrar acuerdos relativos a servicios de asesoría, consultoría y supervisión prestados por sociedades mexicanas con inversión extranjera en un porcentaje superior a ese 49%.

- c) El Reglamento introduce el concepto de acuerdo de franquicia, que define como la relación en que el proveedor, además de conceder el uso o autorización de explotación de marcas o nombres comerciales al adquirente, transmite conocimientos técnicos o proporciona asistencia técnica con el propósito de producir o vender bienes o prestar servicios de manera uniforme.

- d) Otra novedad es la promoción del desarrollo tecnológico como parte de las actividades del Registro, mediante la publicación de información general tendiente a facilitar la toma de decisiones dentro del campo tecnológico.

- e) No existen ya, por último, disposiciones reglamentarias respecto de la relación que en los términos de la Ley deben guardar la tecnología adquirida y la contraprestación correspondiente, es

decir que se han suprimido la restricciones en cuanto al pago de regalías.

Encontramos en este punto que el Reglamento de la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, excede a la Ley del ramo, por lo que en se aplican los mismos comentarios que hicimos respecto del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Según funcionarios del Registro se busca a través del Reglamento dar en general mayor libertad a las partes contratantes para establecer los términos de los contratos relacionados con la transferencia de tecnología.

Así se cristaliza parcialmente una de las ideas de Jaime Alvarez Soberanis, que expresaba en 1982 que en una futura revisión de la legislación sería conveniente incorporar criterios cualitativos destinados a promover la adecuada selección, adaptación y asimilación de las tecnologías importadas y a estimular el desarrollo de tecnologías propias, a través de la realización de conductas concretas.

Para conocer las metas en materia de tecnología del régimen actual es conveniente revisar los lineamientos del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. El programa reconoce el incipiente desarrollo tecnológico del sector industrial, los bajos recursos de las industrias dirigidos a la realización o al financiamiento de mejoras tecnológicas, investigación y desarrollo; la escasa colaboración entre la industria y los centros o instituciones de investigación y desarrollo; y la dificultad de las empresas

para tener acceso a tecnologías del exterior, en virtud de la legislación vigente. (121)

La estrategia que define el Programa se establece en 3 puntos básicos:

1. Incrementar la productividad y calidad en los procesos productivos de las ramas industriales del país, a través del mejoramiento tecnológico y la calificación de los recursos humanos, para elevar la competitividad internacional de la industria;

2. Acelerar el ritmo de innovación de productos y la difusión de procesos tecnológicos en las industrias del país, formar y motivar a los recursos humanos que requiere el desarrollo, y favorecer la utilización de tecnologías industriales que no deterioren el entorno tecnológico;

3. Hacer posible que cada empresa seleccione la tecnología que mejor convenga a su estrategia productiva y comercial. La investigación y el desarrollo tecnológico deben orientarse a la solución de problemas concretos de las empresas e industrias del país, a través del acercamiento de éstas a los centros o institutos tecnológicos.

Las líneas de acción a seguir de acuerdo con el Programa estarán encaminadas a mejorar la productividad y calidad con una política de desarrollo tecnológico y de calificación de recursos humanos orientada a hacer más eficiente el quehacer de

(121) Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior. Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1990. Págs. 11, 12, 19, 20 y 21.

la planta industrial; a facilitar la transferencia de tecnología adecuando la regulación correspondiente para eliminar controles excesivos; a promover la actualización tecnológica para medianas y pequeñas industrias; a revisar los instrumentos crediticios existentes y a promover instrumentos financieros de capital de riesgo para que las empresas obtengan recursos para destinarlos a su modernización.

Los cambios de 1972 a la fecha han dado una vuelta de 180 grados. Se ha vuelto a esquemas más liberales, que propician que la empresa, libremente y en forma responsable, procure modernizarse bajo una regulación que inspire seguridad.

IV.7 Inversión Extranjera y Generación de Empleos, Impuestos y Balanza de Divisas

a) Generación de empleos

Uno de los problemas más grave del país es sin duda el del alto nivel de desempleo existente. La contracción económica de los pasados años ha sido una causa importante para la baja creación de nuevas fuentes de trabajo, a la que se agrega la explosión demográfica, que ha incrementado la población económicamente activa, a una velocidad aproximada de 1,000,000 de personas que anualmente requieren de un empleo.

Ramírez de la O., al observar el problema económico global escribió proféticamente que el gobierno dirigiría sus esfuerzos para que mediante la inversión extranjera directa se fomentara la generación de empleos: "En los próximos años, por razones de limitaciones en la balanza de pagos, las autoridades mexicanas probablemente buscarán atraer a la inversión extranjera en forma masiva. Si bien dicha inversión puede contribuir a la creación de empleos, a la obtención de divisas y otras metas

que ahora se dificultan, no deberán de pasar de lado varias consideraciones en torno a dicha estrategia."(122)

Pero la realidad enseña que no deben de tomarse como premisa para la aprobación de proyectos de inversión extranjera simplemente su monto o su destino, porque en materia de generación de empleos la experiencia indica que, en general, la intensidad de capital que caracteriza a la inversión extranjera directa, no es un factor determinante para la creación de empleos.

Los números hablan por sí mismos y de conformidad con cifras recogidas en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras sobre los proyectos sometidos a su autorización, a través de la inversión extranjera directa se crearán 5,979 fuentes de empleo para obreros, 1,097 para técnicos y 2,573 empleados administrativos.

¿En qué áreas tiene mayor impacto la inversión por lo que se refiere a la generación de empleos? De acuerdo con la inversión extranjera total acumulada para 1990, en los sectores industrial, de servicios y comercio, con casi el 97%. En el sector agropecuario es prácticamente nula la inversión y también lo es la creación de empleos.

Si confirmamos que la población económicamente activa se dedica principalmente a actividades industriales y de servicios, ante la baja generación de empleos directos vía inversión extranjera, debemos analizar si puede considerarse benéfica en este sentido:

- a) La investigadora Martha Aguirre Jiménez escribe que
"El liderazgo tecnológico de las empresas

(122) Id., pág. 241.

transnacionales impacta toda la estructura del país y motiva la modernización de equipos y técnicas de trabajo, que a su vez da lugar a una insuficiencia de oferta de empleos y a la escasa respuesta del sistema de absorber una fuente de trabajo en constante aumento; las tecnologías de la inversión extranjera utilizan intensivamente el capital y en menor medida la mano de obra."(123)

- b) Lo anterior puede aplicarse a empresas que han sido recientemente creadas y si se toma como referencia empresas mexicanas adquiridas por extranjeros, encontramos simplemente una transferencia de trabajadores que ya son parte de la población económicamente activa.
- c) Pero la inversión extranjera puede fomentar, y de hecho lo hace, la creación indirecta de empleos, como en el caso de consultores, distribuidores, proveedores y otros.

Por lo que se refiere al sector agropecuario, el gobierno no ha procurado o tenido éxito en aprovechar las ventajas que podría traer la inversión extranjera, sobre todo en la organización de la producción y en la modernización de los esquemas de comercialización y exportación. La apertura en esta área traería consigo beneficios importantes, sobre todo porque haría posible el retorno a sus lugares de origen de millones de mexicanos que, ante las condiciones precarias del trabajo en el campo, han decidido emigrar a las grandes urbes nacionales o a los Estados Unidos.

(123) Rodríguez Jiménez, Martha. Hacia un Control Administrativo en el Ambito Tributario de la Inversión Extranjera Directa. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, pág. 46.

Aunado al problema humano en el campo, se encuentra el tecnológico. Hemos visto que los métodos mayormente utilizados son rudimentarios y solamente sectores privilegiados tienen acceso a tecnologías de alto nivel para la producción. El hecho de que se fomentara no solo la inversión extranjera sino también la nacional (sociedades mercantiles) en el campo, modificando las disposiciones legales que la hace casi imposible, coadyuvaría positivamente a la modernización de los sistemas de producción para evitar el gravísimo problema de la baja producción, la erosión y el cansancio de la tierra.

Por último, hay que señalar que las políticas deficientes han ocasionado que la baja producción provoque la importación de alimentos en tal cantidad que la salida de divisas es elevadísima, y ha afectado nuestra balanza de pagos con todas sus consecuencias negativas para la economía del país.

El Reglamento contiene provisiones en materia de empleo que van dirigidas a fomentarlo. Hay dos artículos aplicables a las sociedades que se constituyan bajo el régimen de participación extranjera mayoritaria: el artículo 5o. en su fracción V dispone que las sociedades que así se constituyan deberán generar empleos permanentes y establecer programas continuos de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y de desarrollo personal para los trabajadores; y el Artículo 61 fracción III, se refiere al programa de creación de empleos que las sociedades constituidas bajo este régimen, deben proporcionar a la Sección Segunda del Registro.

b) Impuestos

En los últimos dos años se han reducido los estímulos fiscales para el establecimiento de industrias y se han promovido otras reformas fiscales que permiten ampliar la base de

contribuyentes, lo que ha hecho posible la disminución de las tasas impositivas, aligerando la carga fiscal para fomentar así el crecimiento de las empresas.

Al efecto es importante señalar que el 28 de diciembre de 1989, apareció publicado en el Diario Oficial el Decreto que dejó sin efectos todas las disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal en materia de estímulos fiscales, excepto las de la industria en la faja fronteriza norte y zonas libres, así como el Municipio de Cananea. En virtud de éste empiezan a alcanzarse los objetivos planteados y se procura la aplicación de uno de los principios atribuidos a los impuestos, que sean generales. En el año de 1990, sobre este punto han aparecido publicados en el Diario Oficial el 2 de marzo y el 3 de abril, los Acuerdos que establecen estímulos fiscales para fomentar la construcción y adquisición de vivienda destinada al arrendamiento y a la promoción de la modernización de la industria de la computación, respectivamente.

Para los efectos de la inversión extranjera es importante señalar que no obstante la reducción en materia de impuestos estos son muy elevados, comparándose con los de países desarrollados, lo cual puede desmotivarla.

c) Balanza de divisas

Una de las cuestiones que debe analizarse sobre los problemas y beneficios de una inversión extranjera es el de la balanza de divisas.

Una definición sencilla de esta balanza podría ser: la cantidad de divisas que ingresa al país comparada con la que sale. Si fueron mayores las divisas ingresadas, el balance es positivo, y es negativa si fueron mayores las que salieron.

Con anterioridad a la publicación del Reglamento las sociedades en cuyo capital la participación extranjera es mayoritaria, tenían concertados compromisos, metas y programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. En dichos compromisos, las sociedades generalmente se obligaban un presupuesto de divisas equilibrado, esto es que procurarían exportar el número de productos que permitiera, obtener divisas que compensara la salida de las mismas por compras en el exterior, dividendos, y otros conceptos.

De la balanza de divisas se ocupa el Reglamento de Inversiones Extranjeras básicamente en dos artículos:

"ARTICULO 5o. Para los efectos de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 5o. de la Ley, los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas,... siempre que:

...

IV. Las sociedades que se constituyan mantengan como resultado mínimo un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulado, durante los primeros tres años de operación.

..."

"Art. 61. Las sociedades que se constituyan o amplien sus actividades de conformidad con el régimen previsto en los artículos 5o., 28, en su fracción I, 29, en su fracción I, y sexto transitorio, deberán proporcionar a la Sección Segunda del Registro,... la información relativa a las ... expectativas de comportamiento económico de tales sociedades o de las ampliaciones, en los siguientes términos:

...

V. Programa de Exportaciones y de balanza de divisas;

VI. ...

... Los programas indicados en las fracciones IV a VI abarcarán un período de tres años a partir de la fecha de iniciación de operaciones de la nueva sociedad, de la ampliación o de la adquisición del carácter de inversionista extranjero... "

Un problema grave en esta materia consiste en el de la reinversión de utilidades, cuando las políticas son en el sentido de limitar la libre disponibilidad de divisas. Sobre este punto, Miguel Wionczek escribe que "es harto obvia para que sea objeto de examen la relación entre la magnitud de las propiedades extranjeras alcanzadas merced a la reinversión de utilidades acumuladas y el grado de control económico y político consecuente."(124)

Para evitar desequilibrios entre inversión - reinversión - disposición de divisas, es importante que se establezcan medidas que permitan o procuren una mecánica sana para la reinversión de las utilidades.

IV.8 La visión de los industriales mexicanos y de sus asesores

Desde los años cincuentas los industriales mexicanos han mostrado preocupación por la inversiones extranjeras que ocurren en el país. Los empresarios de esa época, agrupados en dos bloques tenían opiniones opuestas sobre el tratamiento que debía darse a tales inversiones. Siguiendo a Olga Pellicer, para el grupo encabezado por la CANACINTRA el desarrollo del país debía efectuarse con recursos internos, pudiendo la inversión extranjera desempeñar un papel secundario a través de

(124) Wionczek, Miguel. La Inversión Privada Extranjera y el Mundo en Desarrollo. Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, Editado por Peter Ady, México, 1977, pág. 253.

una legislación especial de la materia. El otro grupo, formado por la CONCANACO y la CONCAMIN, no buscaba una legislación especial, sino que las inversiones extranjeras fluyeran sin privilegios ni discriminaciones:

Quiérase o no hay que acceder a las inversiones extranjeras, porque no es posible dejar morir de hambre al incremento anual de población."⁽¹²⁵⁾

Para Sánchez Navarro debía respetarse el orden jurídico interno y las inversiones extranjeras no podían exigir privilegios especiales. Toma las palabras del entonces Secretario de Economía para escribir sobre lo que considera la tradicional tesis mexicana: "... que la inversión extranjera debe hacerse con estricto apego a las leyes nacionales y teniendo en cuenta las necesidades e ideales de México como país insuficientemente desarrollado y celoso de su independencia y soberanía"⁽¹²⁶⁾; y señala como contrapartida el principio de igualdad que establecían nuestras leyes:

"... las empresas y los extranjeros en particular, gozan de igualdad de trato con el capital nacional. En dos palabras, el capital extranjero ni puede ser privilegiado y ni puede estar discriminado."⁽¹²⁷⁾

El interés por establecer una legislación se diluyó al paso del tiempo y la atención de los industriales se dirigió al establecimiento de sociedades de capital mixto para desarrollar el "know-how" (saber como se hacen las cosas). Así, como escribe Olga Pellicer, "Pasaron varios años antes de que apareciera ante la opinión pública nacional el problema de la influencia creciente de los capitales privados extranjeros en

(125) Pellicer de Brody, Olga. Bernardo Sepúlveda Amor. Et all. Las Empresas Transnacionales en México. Colegio de México. 1a. Reimpresión, México, 1957, pág. 96.

(126) Sánchez Navarro, Juan. Op. cit. pág. 45.

(127) Id., pág. 46.

la vida del país; para entonces su papel en la vida mexicana ya estaba decidido."(128)

La atracción de inversiones extranjeras es ahora una preocupación total de la mayoría de los países para lograr un rápido crecimiento. La opinión de los empresarios mexicanos debe considerarse para las decisiones que se adopten, sobre todo por las consecuencias políticas, sociales, legales y económicas, de tal apertura; asimismo, hay que considerar la de los abogados que se desenvuelven en el ámbito comercial. Hemos logrado conversar con algunos de ellos.

Para el licenciado José María Basagoiti, Presidente del Capítulo Mexicano de la Cámara Internacional de Comercio y Consejero de la Comisión de Empresas Transnacionales de la Organización de las Naciones Unidas, las inversiones extranjeras han contribuido a la modernización comercial y tecnológica del país, no obstante que reconoce que las grandes corporaciones transnacionales en ocasiones han provocado la quiebra de la competencia a través del dumping y de prácticas desleales de comercio.

Considera que la afluencia de inversiones decreció sensiblemente durante regímenes pasados (con el consecuente estancamiento para el país), debido al argumento esgrimido por dichos regímenes sobre la influencia negativa en nuestra soberanía por las inversiones extranjeras y que culminó con la expedición de la Ley, lo que nos impidió el acceso a tecnologías avanzadas.

Señala que en el seno de las Naciones Unidas se encuentra estancada desde hace 14 años la firma del Código de Conducta de las Empresas Transnacionales cuyo objeto es establecer normas

(128) Pellicer de Brody, Olga. Op. cit., pág. 96.

de ética internacional para estas empresas, a causa de la oposición principalmente del Grupo de los 77, encabezados por nuestro país, la India y Brazil, quienes han pretendido establecer reglas que eviten la disposición de utilidades y de supervisión directa de la tecnología que utilicen.

Además fija la atención en que en el seno de la Organización de las Naciones Unidas existe un cambio de actitud a la inversión extranjera y que el país que no se abra y establezca condiciones claras se quedará rezagado; y agrega que incluso el Grupo de los 77 que antes la condenaban, se encuentran molestos de que los países desarrollados dirijan sus miradas hacia otras naciones, principalmente las europeas anteriormente pertenecientes al bloque socialista.

Piensa que es necesario reformar la actitud pseudo demagógica y política contra la inversión extranjera, y que la regulación debe hacerse sobre bases claras que procuren seguridad y arraigo de capitales, ya que el régimen jurídico actual es confuso y provoca desconfianza en los inversionistas extranjeros.

Considera, por último, que la inversión extranjera es una ayuda extraordinaria y que con el Acuerdo de Libre Comercio es el momento adecuado para corregir las fallas hasta ahora existentes.

El licenciado Miguel I. Estrada Sámano, Presidente de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, y Vicepresidente de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara Internacional de Arbitraje, hace las siguientes observaciones: "La inversión extranjera requiere fundamentalmente un marco de seguridad jurídica y no solo de buena atmósfera de mercado y de infraestructura. Es decir, no basta que un país ofrezca a los inversionistas extranjeros buenas condiciones materiales y

buena mano de obra, y atractivos que permitan una buena recuperación de lo invertido y una exitosa operación comercial, sino una legislación clara que defina de manera suficiente las reglas a las que estarán sujetos los inversionistas foráneos. En el caso de México, es altamente deseable que, sin perjuicio de la buena actuación en los últimos tiempos de los funcionarios que tienen a su cargo no solo el control sino el aliento de la inversión extranjera, se emita una nueva ley que contenga aspectos de dudosa constitucionalidad, supere las deficiencias evidentes de un reglamento que rebasa en algunos casos el marco de la Ley vigente y, en general, que supere la legislación en vigor que se encuentra sujeta al criterio de la administración pública. Sería deseable que contáramos con reglas jurídicas que no dejen al arbitrio de los funcionarios la determinación de cuestiones que pueden estar viciadas de inseguridad si cambian los funcionarios o se modifican los criterios."

Para Peter Rigoletti, Director de Exportaciones de Fibras Sintéticas, S.A. de C.V. (FISISA), la apertura económica forzará la competitividad mexicana a nivel mundial, bajando los altos costos y modernizando la planta industrial. Considera que la inversión extranjera es sana y que las industrias que han procurado modernizarse cuentan con los medios para hacer frente y competir en las mismas circunstancias con las nuevas industrias que se establezcan.

IV.9 La internacionalización de los mercados y la apertura mexicana

La tendencia mundial actual en materia de comercio se dirige a la formación de bloques económicos que van desde aquéllos en donde se llega al mercado común como ocurre en Europa con el Mercado Común Europeo, en el que se da un libre movimiento de todos los factores de la producción, o bien como la unión

económica que forma el Benelux, integrado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo, en el que se unifican sus políticas fiscales, monetarias y socioeconómicas, cediendo su soberanía.

Otros bloques, uno en estado de gestación con enormes probabilidades, está representado por los países que integran la llamada "Cuenca del Pacífico", formada por China, Corea del Sur, Hong Kong, Japón y Australia entre otras naciones; y otro bloque, el de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), cuyo desempeño no ha sido del todo el esperado.

Durante los últimos dos años han ocurrido en nuestro país cambios importantes, o por lo menos se están dando los pasos para que esos cambios ocurran. Ciertamente sorprende su velocidad y posiblemente aún no se tiene conciencia de su profundidad y de las consecuencias que pueden traer consigo.

Dentro de dichos cambios nos encontramos, primero, con el nuevo Reglamento que ha procurado hacer a los inversionistas extranjeros atractivas las opciones para el establecimiento de sus negocios en México. Sin embargo la inversión extranjera que ha fluído al país ha sido menor a la esperada y lo muestran claramente los números:

- a) Durante los años de 1987 y 1988 se recibieron vía inversión extranjera directa 3,877'200,000 y 3,157'100,000 de dólares, respectivamente, mientras que durante 1989 se recibieron 2,499'700,000 dólares y durante 1990, hasta el mes de septiembre \$3,207'000,000 dólares, lo cual significa que podría haber terminado el año con una inversión extranjera directa acumulada de 3,900'000,000 dólares.
- b) En 1989 existió una baja considerable en relación con los años de 1987 y 1988; en el año de 1990, al mes de

septiembre, la inversión extranjera es un 28% mayor que la recibida durante 1988, en gran parte según los especialistas, debido a la inversión que ha recibido principalmente el Fondo México, compuesto por Certificados de Participación Ordinaria que se han colocado en el extranjero.

Los cuadros sinópticos 1, 2 y 3 anexos, muestran claramente el comportamiento de la inversión extranjera durante 1990 y permiten realizar un análisis comparativo.

- c) Sobre las ramas a las que se han dirigido principalmente las inversiones extranjeras, encontramos una fuerte tendencia hacia los servicios, quedando en segundo y tercer términos la industria y el comercio, con porcentajes hasta septiembre de 1989, del 66.7%, 27.9% y 4.8% respectivamente. Salta a la vista que del total acumulado a esa fecha la inversión extranjera se dirigió en épocas pasadas principalmente al sector industrial. Debe preocupar que el desarrollo del sector industrial vaya en retroceso pues implica que nuestro país está perdiendo en el ámbito de la producción de bienes, principalmente de capital.
- d) Asimismo, cabe observar que la mayor parte de la inversión extranjera está autorizada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en un porcentaje del 57%. Las autorizaciones han sido concedidas a proyectos inscritos en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que a septiembre de 1990 alcanzaron la suma de 1,720.

Lo anterior significa que el esquema de inversión de capital automática, es decir sin necesidad de autorización previa por la Comisión, no ha resultado ser el más atractivo para los inversionistas extranjeros, debido a la gran cantidad de obligaciones que prevé el Reglamento para las empresas que se constituyen bajo un esquema de capital extranjero 100%.

- e) En relación con el origen de la inversión extranjera, las cifras que contiene el cuadro No. 4 son impresionantes: la inversión recibida de los Estados Unidos de Norteamérica alcanza un porcentaje total, hasta 1988, de 62.1%, mientras que el restante 37.9% se distribuye entre inversionistas de las otras potencias económicas mundiales, en una forma muy diluida. Se piensa que el porcentaje de inversión estadounidense se ha incrementado en los últimos dos años.

De este breve análisis se desprende que la inversión extranjera directa recibida durante 1990 estuvo lejos de alcanzar la cifra de 5,000 millones de dólares. Las amenazas de una posible recesión en la economía estadounidense, la que se está produciendo en naciones como Japón y la preferencia de las potencias europeas por las economías de Europa del Este, hacen presumir que en el año de 1991 difícilmente se cumpla con las expectativas de recibir 6,000 millones de dólares.

Es conveniente aclarar que de la inversión extranjera recibida en 1990, fueron aproximadamente 1,500 millones de dólares los que se computaron por el Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital, cuyo propósito esencial consiste en estimular la inversión nacional y extranjera en proyectos de infraestructura y en la desincorporación de activos del sector

público. La asignación de derechos de intercambio de deuda pública externa por Capital se haría por un monto que permitiera cancelar \$3,500 millones de dólares del valor nominal de deuda elegible de lo que se ha denominado el Paquete Financiero 1989-1992 o de Dinero Nuevo, a partir del 30 de marzo de 1990 y hasta el 30 de junio de 1993.

Lo anterior implica una reducción de la inversión extranjera real y disminuye sensiblemente las cifras de estadísticas.

IV.9.1 El Acuerdo de Libre Comercio

Los cambios, como ya se comentó, están siendo vertiginosos y nos están llevando a la apertura de nuestra economía para que México consiga una mayor incorporación a los mercados mundiales.

La mayoría de los países en vías de desarrollo están realizando esfuerzos para obtener capitales extranjeros; están desapareciendo grupos oligárquicos tradicionales que controlaron todas las esferas de su vida desde la eminentemente política, hasta la económica.

Nuestro país también está cambiando, forzado a hacerlo. La apertura ha sido veloz, aunque gradual, liberalizando los controles que antes existían a través de las múltiples reformas que han sufrido las leyes.

Está en vías de negociación un acuerdo de libre comercio ("ALC"), entre México, Estados Unidos y muy probablemente Canadá.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su Segundo Informe de Gobierno explicó la estrategia para insertarnos al marco global de las naciones: "... Hacia el exterior la estrategia se

basa en la diversificación de nuestras relaciones. Con Europa, ante las perspectivas de unificación que se dará a finales de 1992, negociamos un acuerdo que nos asegure, en los hechos, el acceso de México a ese mercado... Estamos actuando para ... participar en los acuerdos de la Cuenca del Pacífico. Con los Estados Unidos nos hemos propuesto alcanzar un área de libre comercio. Existe ya, de hecho una intensa relación económica que, en ausencia de un marco rector tiende a crecer desordenada e inequitativamente. La extensión al Canadá daría mayor amplitud al acuerdo que buscamos y forjaría, en esta parte del continente americano, la zona de libre comercio más grande del mundo."

No puede negarse la necesidad de apertura de nuestro país para que logre, en el menor tiempo posible, un crecimiento no inflacionario y permanente que procure mejores niveles de vida a los mexicanos. El ALC podría ofrecer a nuestro país la posibilidad de consolidar los cambios que se están realizando y que nos conducen sin duda a una economía orientada al mercado.

El ALC puede ser una de las alternativas que nuestro país tiene para captar mayores capitales que generen empleos, financien el desarrollo y den acceso a los avances tecnológicos. Naturalmente la negociación tiene que ser sumamente cuidadosa dada las grandes diferencias en el desarrollo de la economía de las partes contratantes, y las repercusiones que un convenio de esta naturaleza puede tener en muy diversos ámbitos, inclusive en algunos distantes del campo de la economía.

Pero ¿qué es un acuerdo de libre comercio? ¿cuáles son sus características?

En primer término hay dos formas de liberación comercial que pueden darse entre las naciones: la integración internacional y la apertura regional.

La primera, es decir, la integración internacional es el caso del GATT -Acuerdo General de Aranceles y Tarifas-, cuyo objetivo principal es reducir las tarifas y barreras no arancelarias entre los países miembros del acuerdo.

La segunda, la apertura regional, es un acuerdo entre un número reducido de naciones cuyo propósito central es liberar el comercio entre ellas. Los acuerdos bajo este rubro los podemos clasificar en cinco niveles: los acuerdos de preferencias comerciales en los que se reducen barreras arancelarias sobre todos los bienes, excepto servicios de capital (financieros), y se mantiene las tarifas arancelarias respecto al resto del mundo; de libre comercio, en los que la autonomía de las partes involucradas queda salvaguardada; la unión aduanera, que elimina todos los aranceles de importación, salvo algunos sobre servicios de capital e implica adoptar un arancel común sobre el resto de las importaciones; el mercado común, que tiene las características de la unión aduanera y, adicionalmente, se permite que entre los países miembros se de un libre movimiento de todos los factores de la producción; y la unión económica que además de formar un mercado común, unifica sus políticas fiscales, monetarias e incluso socioeconómicas e incluso se cede la autonomía al llegar a la integración política.

Un acuerdo de libre comercio se da cuando dos o más países eliminan barreras arancelarias y la mayoría de las no arancelarias en todos los bienes, y algunos servicios de capital (financieros), y se mantienen los aranceles originales frente al resto del mundo.

Con un acuerdo de este tipo la tendencia es a la generación de más comercio e inversiones y a la motivación a terceros países para la inversión a fin de asegurar su acceso a los mercados de las partes que se involucran en los acuerdos; es decir, en

nuestro caso, que la firma del acuerdo podría crear gran interés en otros países, para producir en México, como forma de penetrar al mercado de los Estados Unidos de América.

En estos acuerdos se eliminan, entre otros, barreras arancelarias y las no arancelarias como cuotas de importación, de las que ciertamente han echado mano los gobiernos de ambos países con el afán de proteger a sus nacionales siendo los Estados Unidos de América quien en la mayoría de las veces ha establecido dichas cuotas.

Las opiniones que se han vertido sobre el ALC, ponen especial énfasis en que debe de negociarse bajo normas que prevean nuestra condición de país en vías de desarrollo, lo cual implicará que la liberalización de muchas áreas de producción sea paulatina, en tanto se alcanzan niveles de competitividad con el vecino del Norte; la reducción de aranceles por parte de los Estados Unidos tendrá que ser más rápida que la de México.

Son pocos los parámetros en que podemos basarnos para determinar la conveniencia del ALC. El más cercano en todos aspectos es el que celebraron Estados Unidos y el Canadá el 2 de enero de 1988.

Este acuerdo es sin dudas el más importante tratado celebrado entre dos países (en otros casos como la Comunidad Económica Europea, abarca a varios países). Según un estudio del Gobierno de Canadá, el acuerdo "representa la culminación de los esfuerzos realizados en el pasado entre canadienses y americanos para establecer mejores y seguras bases para el manejo de sus relaciones económicas y comerciales." (129)

(129) The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Synopsis (Traducido por el autor). Publicación del Ministerio de Asuntos Externos del Gobierno de Canadá, Montreal, 1989, pág. 2.

En relación con la inversión extranjera, el Capítulo 16 del acuerdo, se refiere a la inversión entre ambos países, señalando de manera general que la obligación básica es la de asegurar que la futura regulación de inversiones canadienses en los Estados Unidos y de inversiones estadounidenses en Canadá no resulte en un tratamiento diferente al de los inversionistas domésticos en cada país, y se traduce en las siguientes reglas específicas: (130)

"Artículos 1602 y 1607: reglas más liberales en la adquisición de negocios existentes. Canadá retiene el derecho de revisar la adquisición de empresas por inversionistas estadounidenses en Canadá, pero ha convenido en establecer fases en la entrada de altas inversiones para adquisiciones directas (que serán revisadas en razón del monto de las inversiones)... Estos cambios al proceso de revisión de Inversiones Canadá, no serán aplicables a los sectores de petróleo, gas y uranio."

"Artículo 1602: ... Ambos gobiernos son completamente libres para regular la operación de negocios que está sucediendo en su respectiva jurisdicción, bajo, por ejemplo, la ley de competencia, mientras que ellas no sean discriminatorias."

"Artículo 1605: Expropiación: si cualquiera de los gobiernos decide nacionalizar una industria para lograr alguna meta de política pública, está obligado a adquirir cualquiera de las empresas extranjeras sobre las bases de haber seguido un debido proceso y mediante el pago de una justa y adecuada compensación."

"Artículo 1606: no hay restricciones en la patriación de ganancias o en los procesos de venta, salvo aquéllas necesarias que se encuentran implementadas en las leyes y que son de aplicación general, como

(130) The Canada - U.S. Free Trade Agreement (Traducido por el autor). Publicación del Gobierno del Canadá, 2a. Edición, Montreal, 17 de noviembre de 1988, págs. 229 a 243.

las de bancarota, de valores o las medidas de balanza de divisas."

Los efectos prácticos de estas obligaciones son exentar de la materia del acuerdo a los sectores considerados estratégicos como los mencionados (petróleo, gas y uranio), y la liberalización de otros para permitir en ellos la inversión extranjera y que limitaban anteriormente las leyes de ambos países, tales como las industrias de comunicaciones y transportes.

Los dos gobiernos convinieron en permitir la vigilancia de la inversión extranjera y resolver cualquier disputa bajo las provisiones que contiene el acuerdo, con la excepción de que cualquier decisión de revisión por Inversiones Canadá no estará sujeta a disputas. (131)

El Artículo 1604 del Acuerdo se refiere a la vigilancia:

"Artículo 1604.

1. Cada parte puede requerir a un inversionista de la otra parte, que realice o haya realizado un inversión en su territorio, que suministre información de rutina respecto de dicha inversión solamente para propósitos de información y estadística. La parte que corresponda protegerá dicha información como confidencial, es decir no la revelara de ninguna forma, que pueda perjudicar la posición de competencia del inversionista.

2. Nada de lo dispuesto en el párrafo anterior puede precluir a una parte para de otra manera obtener y revelar información relacionada con la no discriminatoria y buena aplicación de sus leyes." (132)

(131) Inversiones Canadá es el órgano del Gobierno de ese país que lleva el control de las inversiones extranjeras en el Canadá y protege las que realicen los canadienses en el extranjero.

(132) Ibid., pág. 236.

Dentro de las obligaciones que las parte han asumido, se encuentra la de trabajar juntos en las negociaciones de comercio multilateral de la Ronda de Uruguay del GATT.

A la luz de los resultados iniciales del acuerdo comentado y según estudios realizados en México por la iniciativa privada, podríamos destacar las ventajas que teóricamente tendría para México el ALC: (133)

1. Aumento de exportaciones mexicanas.
2. Agilización de la resolución de disputas comerciales.
3. Aprovechamiento de las diferencias climatológicas entre ambos países para complementar los sectores agropecuarios.
4. Aumento acelerado tanto de la inversión nacional como de la extranjera.
5. Incremento en empleos y salarios.

Para el Gobierno Mexicano el contenido del ALC que en su caso se llegara a firmar, debe considerarse bajo 3 principales lineamientos: (134)

(133) Punto de Vista sobre la Posibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. México, 22 de mayo de 1990, pág. 9.

(134) ACUERDO BILATERAL DE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS. Presentación del Dr. Jaime Serra Puche, Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Coordinador Empresarial. México, 18 de julio de 1990.

a) **Objetivos:**

- aumentar la inversión doméstica y extranjera para estimular las exportaciones.
- Facilitar la transferencia de tecnología.
- Crear fuentes de empleo productivo.

b) **Características deseadas del acuerdo:**

- Eliminación gradual de aranceles.
- Eliminación de barreras no arancelarias.
- Acceso a los mercados estable y a largo plazo.
- Mecanismo justo de resolución de controversias.

c) **Implicaciones del acuerdo.**

- Aumento en el tamaño de los mercados.
- Certidumbre al exportador.
- Eliminación de medidas proteccionistas unilaterales.
- Competitividad internacional.

IV.9.2 Consecuencias a la luz de la experiencia de Canadá.

Es difícil determinar con precisión en estos momentos los resultados para Canadá del acuerdo con los Estados Unidos.

En el mes de octubre de 1990, tuvo lugar un encuentro organizado por el Partido Acción Nacional con funcionarios del Gobierno de Canadá y miembros de organismos tanto públicos como privados de esa nación. Algunos de los participantes afirmaron que el acuerdo con Estados Unidos era dañino para el Canadá, no nada más en el campo económico, sino en otras esferas, por ejemplo, en cuanto a ciertas prestaciones sociales de los trabajadores canadienses que ha sido necesario reducir porque Estados Unidos las consideraban como un apoyo o subsidio del gobierno a las empresas. Otros participantes sostuvieron que es demasiado temprano para juzgar los efectos del acuerdo; que ya se sabía que a corto plazo se resentirían ciertos perjuicios, pero que para el mediano y el largo plazo se preveían consecuencias muy positivas⁽¹³⁵⁾.

El lunes 17 de diciembre de 1990, apareció publicada la noticia de que el Congreso del Trabajo de Canadá considera que como resultado del acuerdo firmado con los Estados Unidos se han perdido 226,000 empleos, y manifestó su preocupación de que se trasladen más trabajos canadienses a Estados Unidos o a la zona de maquiladoras en México si se celebra el ALC entre los tres países.⁽¹³⁶⁾

Realmente es muy pronto para que los canadienses puedan sacar conclusiones precisas del Acuerdo; sin embargo es interesante observar que se ha anunciado que Canadá hará una declaración formal de encontrarse sumergida en un período de recesión, ante

(135) Documento del Encuentro México-Canadá.

(136) EL ECONOMISTA, México, D.F., lunes 17 de diciembre de 1990, pág. 4.

la caída de la producción. De ser así, sería interesante determinar en que medida el acuerdo ha sido causa de esa recesión.

IV.9.3 Jerarquía del Tratado Internacional respecto a las Leyes Ordinarias

En el capítulo III se abordó el tema de la jerarquía de las normas de derecho. Parece conveniente reiterar y ampliar aquí algunos aspectos relacionados con el ALC.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos textualmente establece:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Tal precepto de una manera desglosada señala, siguiendo a Carlos Arellano García, que: (137)

1. La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y tratados legalmente celebrados son Ley Suprema de la República.
2. Aunque la Constitución da a esos tres órdenes el carácter de Ley Suprema, existe una graduación jerárquica, pues los tratados y las leyes federales

(137) Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público, Tomo II, 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 686.

se subordinan a la Constitución de la República y deben estar de acuerdo con ella, tal como lo determina la pirámide Kelseniana.

3. Jerárquicamente también tienen un grado superior los tratados internacionales respecto al derecho local, de modo que las entidades de la Federación deben adaptar sus cuerpos normativos y expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivo un tratado. Dentro del concepto de control de la constitucionalidad, los tribunales federales en cada estado que, en caso de conflicto entre el derecho local y un tratado internacional, debe aplicar este último.
4. Jerárquicamente no hay distinción entre un tratado internacional y una ley del Congreso emanada de la Constitución.

Lo anterior se sostiene por lo siguiente:

1. El artículo 133 de la Constitución significa la incorporación de los tratados internacionales al sistema jurídico interno mexicano. Por lo tanto, gobernantes y gobernados se rigen no sólo por la Constitución y por las leyes ordinarias, sino también por los tratados internacionales celebrados conforme a la Constitución.
2. El propio artículo, en ningún momento pretende señalar alguna jerarquía entre tratados y leyes ordinarias por lo tanto se aplican los mismos principios tales como: la ley posterior deroga a la ley anterior y la ley especial deroga a la ley general.

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo citado de la siguiente forma:

"TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL, ULTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a la que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso."

(Vols. 151-156, sexta parte, p. 195, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 256/81 C.H. Boehring. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos)

"TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNION EMANADAS DE LA CONSTITUCION FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUIA. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanados de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo."

(Vols. 151-156, sexta parte, p. 196, primer circuito, tercero administrativo, Amparo en revisión 256/81

C.H. Boehring. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos)

3. Por otra parte, de acuerdo con las reglas para resolver conflictos de leyes (contenidas en el artículo 90. del Código Civil: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior"), una ley ordinaria puede quedar derogada al entrar en vigor un tratado internacional, sea por derogación expresa o porque sus preceptos sean contrarios a los del tratado. Y por lo mismo una ley ordinaria posterior puede derogar un tratado anterior, pero únicamente en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los particulares de un Estado y no a las obligaciones a cargo del mismo. Esto sin perjuicio de la responsabilidad en el ámbito internacional.

En el ámbito internacional, la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" celebrada el 23 de mayo de 1969, en su parte III bajo el rubro "Observancia, Aplicación e Interpretación de los Tratados", establece:

"Artículo 26. Pacta sunt servanda.

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

"Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados.

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento

de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."⁽¹³⁸⁾

En la parte quinta bajo el rubro de "Nulidad, Terminación y Suspensión de la Aplicación de los Tratados" el artículo 46 determina:

"Artículo 46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.

1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de la buena fe."⁽¹³⁹⁾

IV.10 La Industria Maquiladora. Aspectos generales y legislativos

Dejar pasar de lado este aspecto tan importante de las inversiones extranjeras es imposible, aunque vaya a engrosar aún más este trabajo.

Las empresas maquiladoras proliferan en México a partir de 1965 y tienen un origen relativamente reciente. En parte son resultado de medidas implantadas por el Gobierno para fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas, propiciar la

(138) Convención Internacional de Viena. Tomada de la obra de Carlos Arellano García, Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, 1a. edición, Tomo I., México, 1983, pág. 698.

(139) Id., pág. 704.

sustitución de importaciones y para frenar la creciente migración de trabajadores a los Estados Unidos.

León Opalín Melinsha nos ilustra:

"La subcontratación de procesos industriales en México nace a raíz del programa de desarrollo de la zona fronteriza norte en 1966, para aliviar sus agudos problemas de desocupación, conflictos sociales e incipiente infraestructura."⁽¹⁴⁰⁾

Es procedente referirnos al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1989, para definir lo que es una operación de maquila (o maquila propiamente dicho) y lo que es una industria maquiladora:

"Artículo 3o.- Para los efectos del presente Decreto se entiende por:

I.- ...

V. Operación de Maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras que se dediquen parcialmente a la exportación en los términos de este Decreto...

VI.- Maquiladora, a la empresa, persona física o moral, a la que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción, sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 19 de este ordenamiento."⁽¹⁴¹⁾

(140) Opalín Melinsha, León, et. all. Artículo Industria Maquiladora de Exportación. Evolución y Perspectivas de la Industria Maquiladora de Exportación en México. 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México, 1986, pág. 6.

(141) Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Diario Oficial de la Federación. 22 de diciembre de 1989.

Stanislaw A. Kowarsky W., define con precisión el objeto de la industria maquiladora: "Por consiguiente, el negocio de las maquiladoras consiste básicamente en vender servicios de manufactura, de ensamble y de tipo administrativo a las empresas localizadas fuera de territorio nacional."(142)

Antes de comentar en forma general la normatividad de la empresa maquiladora, es importante hacer el siguiente cuestionamiento: ¿bajo que criterio podríamos establecer la diferencia entre la industria maquiladora y las inversiones directas "tradicionales"? Quizás una de las mayores diferencias entre ambas consiste en que para aquéllas no es importante la existencia de un mercado en los países anfitriones; además, en el caso de México, es vital considerar el bajo costo de la mano de obra, que en las inversiones tradicionales no es un aspecto fundamental, pues comercializan su producción en el país; y por último, los impuestos que se cubren, ya que en las maquiladoras se grava solamente el valor agregado por las operaciones de ensamble o de transformación efectuadas en México.

Por lo que se refiere a su peso específico en la vida nacional, las maquiladoras han sido el motor del desarrollo en gran parte de la zona fronteriza, su crecimiento anual ha sido considerable y han servido para emplear a cientos de miles de mexicanos que anualmente se incorporan a la población económicamente activa.

Los cifras relativas a las maquiladoras en nuestro país son impresionantes: el número de maquiladoras creció de 72

(142) Kowarsky W., Stanislaw A., et. al. Evolución y Perspectivas de la Industria Maquiladora de Exportación en México, 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México 1986, pág. 59.

autorizadas en 1967 a 667 en 1974; para 1987, había 1,020 establecimientos; y de ese año a 1989, se llegó a 1,893 establecimientos. (143).

Tratándose de la generación de empleos basta verificar el crecimiento vertiginoso las ciudades fronterizas. Según las fuentes consultadas, de 199,684 empleos en maquiladoras que existían en 1984, en 1987 había 284,878; y de este último año a 1989, se alcanzó la cantidad de 460,320. Estas cifras se refieren a maquiladoras establecidas en Estados Fronterizos, y no se consideran maquiladoras establecidas en otros Estados.

Tan importante ha sido su participación que, por ejemplo, durante unas de las etapas de la crisis, es decir en 1983, el empleo total en la industria creció 41.3% mientras que a nivel nacional el sector manufacturero decayó en más del 6%.

De ahí que John H. Christian, al escribir sobre el enorme impulso que se está dando a esta industria, nos dice que:

"Con frecuencia creciente, los funcionarios del gobierno perciben a la industria maquiladora como una parte integral del proceso de desarrollo mexicano y, consecuentemente, desean incorporarla más firmemente en la futura economía de México." (144)

Un aspecto relevante de esta industria ha sido el empleo de una gran cantidad de mujeres para el desarrollo de sus actividades, al grado de que para 1989, de 232,661 obreros, 153,717 eran mujeres y 78,944 hombres; el resto, es decir 112,611 se dividía entre técnicos en producción y administrativos.

(143) Fuente: información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

(144) Christian, John H., Maquiladoras, su Estructura y Operación. Evolución y Perspectivas de la Industria Maquiladora de Exportación en México, 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México, 1983, pág. 130.

Según estudiosos de la materia, el porcentaje tan alto de ocupación de mano de obra femenina se debe a las siguientes razones:

- a) Destreza manual en aparatos y artículos eléctricos y electrónicos;
- b) Mayor control sobre el personal y facilidad de manejo; y
- c) Gran cantidad de mano de obra, generalmente masculina, está a la expectativa de irse de bracero a los Estados Unidos.

Existen otras posiciones que tratan de explicar este fenómeno. Jorge Carrillo y Alberto Hernández escriben al respecto que:

"Estudios similares a éste han llegado igualmente a la conclusión de que existe una tendencia general de las maquiladoras a utilizar a un sector específico de trabajadores, principalmente no calificados. El hecho de que las maquiladoras utilicen solo mujeres no es exclusivo en México.

"...

"... los argumentos de los empresarios acerca de la ocupación de las mujeres han girado fundamentalmente, en torno a que su fuerza de trabajo es barata."⁽¹⁴⁵⁾

¿Cuáles son las perspectivas de esta industria para el gobierno y hacia adonde dirigirá sus esfuerzos? Algunas respuestas las encontramos en las consideraciones del Plan Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, al que ya nos

(145) Carrillo, Jorge y Alberto Hernández. Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora. 1a. edición, Dirección General de Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1985, pág. 103.

hemos referido antes: aceptando, como lo establece el Plan, que esta industria está poco integrada a la economía nacional y que solamente utiliza en sus procesos productivos un 1.7% de insumos nacionales, y reconociendo que su alta concentración en ciudades fronterizas, ha traído consigo graves problemas de infraestructura física y social, como insuficiencia de vivienda, energía eléctrica, agua, drenaje y telecomunicaciones, el Plan propone o pretende llevar a cabo estrategias que consisten, básicamente, en promover entre los particulares la creación de infraestructura física y social para el desarrollo de la industria, procurar que se eleve el grado de integración nacional y definir acciones tendientes a fortalecer la participación de proveedores nacionales.

Para concluir, se comentan algunos aspectos del régimen legal de la industria maquiladora:

1. Régimen Legal Específico.

El régimen legal específico para la industria maquiladora se encuentra contenido en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

La excepción prevista en el artículo que comentamos anteriormente (Art. 3o., en relación con las empresas maquiladoras que se dediquen parcialmente a la exportación), consiste en la posibilidad de que una empresa maquiladora venda parte de su producción en el mercado nacional, previa autorización de la SECOFI. Dicha autorización se otorga por dos años con sujeción al cumplimiento de diversos requisitos, y la maquiladora puede participar en el mercado nacional hasta con el 50% adicional del valor de las exportaciones anuales que haya realizado, siempre y

cuando cumpla con un presupuesto de divisas equilibrado que regula el propio Decreto.

Para la autorización de los programas de maquila de exportación por parte de la SECOFI, las empresas deberán demostrar que están debidamente constituidas conforme a las leyes mexicanas, y que además de cumplir con los otros requisitos previstos en el Decreto, exportan la totalidad de su producción, o se trate de maquiladoras por capacidad ociosa. Dentro de tales requisitos se encuentran la aprobación del programa de maquila de exportación, la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora; el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en su caso; la inscripción ante el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; y la entrega de los formularios y guías correspondientes para la inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2. Fabricación de Productos.

En términos generales, las maquiladoras pueden fabricar toda clase de productos, incluyendo el ensamble, empaque, procesamiento, transformación, etc.

3. Régimen de Inversiones Extranjeras.

De acuerdo con la legislación de la materia, las empresas maquiladoras no requieren autorización de la SECOFI para que los inversionistas extranjeros adquieran en cualquier proporción acciones representativas de su capital en el acto de su constitución o en un tiempo posterior.

4. Ubicación de las Maquiladoras.

Normalmente las empresas maquiladoras están ubicadas en la zona fronteriza norte del país; sin embargo, con el objeto de promover el desarrollo regional equilibrado y apoyar la descentralización industrial, la SECOFI puede autorizar la localización de maquiladoras de nueva creación o las ampliaciones de las ya existentes, en cualquier zona del país destinada al desarrollo industrial, con sujeción a los programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.

5. Adquisición de Bienes Inmuebles.

Son aplicables las prohibiciones contenidas en el Artículo 27 de la Constitución. Fuera de la zona restringida, una empresa maquiladora, al igual que cualquier sociedad con participación de extranjeros en su capital, puede adquirir la propiedad de bienes inmuebles.

6. Aspectos Migratorios.

Las maquiladoras al igual que otras empresas, pueden internar al país al personal técnico y administrativo extranjero que requieran para sus actividades, sin exceder del 10% de los trabajadores mexicanos de la especialidad.

7. Control de Cambios.

El régimen de control de cambios es aplicable, en cierta medida, a las empresas maquiladoras con programa aprobado. Las maquiladoras deben pagar todos

sus gastos y adquisiciones en México en moneda nacional, vendiendo las divisas que correspondan a esos conceptos a una institución de crédito al tipo de cambio controlado o controlado de equilibrio.

A más tardar los últimos días hábiles de cada mes, la maquiladora debe ingresar al país suficientes divisas para cubrir sus gastos reales mensuales. La maquiladora debe presentar un reporte mensual sobre los gastos efectivamente incurridos durante el mes anterior, el importe de las divisas ingresado para cubrirlos, y cualquier diferencia al respecto.

8. Régimen Ecológico y Ambiental.

Al igual que otra clase de empresas, las maquiladoras deben dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente trabajo, se ha procurado dar una visión general del estado que guarda el entorno de las inversiones extranjeras en nuestro país, de las posibles expectativas sobre este tema y de los ordenamientos dispersos en el universo de las leyes, que han sido "adecuados" para permitir su aplicación en la materia.

Por ello no es de extrañar que se haya propuesto la promulgación de un ordenamiento que integre las disposiciones de la materia en uno solo, en beneficio de los inversionistas y también para facilitar su manejo tanto a los abogados como a los legisladores y al propio Ejecutivo en sus funciones reglamentarias, y en general su aplicación, para así coadyuvar positivamente al desenvolvimiento "legal" de las inversiones extranjeras.

Con las siguientes conclusiones se pretende solamente aclarar los puntos oscuros y las situaciones que tal vez podrían provocar inquietudes entre los lectores de este trabajo:

1. En México se considera: a) inversión extranjera todo aporte de capital perteneciente a inversionistas extranjeros y aplicado a empresas o actividades de índole económica y a la adquisición de bienes de cualquier naturaleza, establecidas o por establecerse, realizadas o ubicados en el país; y b) inversionista extranjero a las personas físicas o morales de nacionalidad extranjera, a las unidades económicas del extranjero sin personalidad jurídica y a las empresas establecidas en el país en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan la facultad de determinar su manejo.

La inversión efectuada por extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados se equipara a la inversión mexicana, salvo cuando el inversionista se encuentre vinculado con centros de decisión económica del exterior. Esta excepción no se aplica tratándose de las zonas y de las actividades reservadas a mexicanos.

2. La inversión extranjera en México está regulada por:

a) La fracción I. del artículo 27 de la Constitución y por su Leyes Reglamentarias;

b) La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su Reglamento en vigor.

c) Diversas leyes que regulan actividades específicas, como por ejemplo, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley General de Instituciones de Seguros; y

d) Disposiciones reglamentarias expedidas la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Además, en forma indirecta, pero muy importante, afectan a la inversión extranjera otros ordenamientos como la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, y su Reglamento, y el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

3. El espíritu de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en vigor desde mayo de 1973 (primera ley formal en la materia), es el de limitar la inversión extranjera, obligándola a que se asocie, en forma minoritaria, con capital mexicano, dentro de parámetros que oscilan entre el 34% y 49%, salvo casos específicos. Contiene diversas obligaciones cuyo incumplimiento lleva consigo sanciones para las partes que participan en un proceso de inversión extranjera (inversionistas, administradores, notarios, corredores, registradores, etc.).

4. La tendencia mundial a lo que se ha llamado "apertura" y "globalización" es hacia una mayor libertad de comercio e inversión, junto con la integración de mercados, la formación de grandes consorcios internacionales, la eliminación de tarifas y barreras no arancelarias y la creación de zonas libres. Esta tendencia ha propiciado que las naciones modifiquen actitudes y realicen las reformas legales, para estar en oportunidad de participar en la "globalización". Especialmente este proceso se ha acelerado a partir de los acontecimientos mundiales de 1989 y de 1990.

5. Desde el ingreso de México al GATT en noviembre de 1986, se han estado tomando medidas tales como reducción o eliminación de aranceles, la venta al sector privado de empresas en manos del estado, la misma expedición del Reglamento y, actualmente, la reprivatización bancaria -cuyo proceso se está iniciando-, que marcan esa tendencia de liberalizar la economía. La sola expedición del Reglamento en mayo de 1989, cambió sustancialmente la situación establecida por la Ley.

6. Sobre la regulación de las inversiones extranjeras en el mundo, observamos que existen diversos puntos en común: en la gran mayoría se lleva un registro de la inversión extranjera y las naciones reservan ciertas áreas de su economía a los nacionales o al propio Estado. Nuestra Ley contiene las bases para el registro de las inversiones y, además, en sus artículos 40. y 50. la enumeración de tales áreas y los porcentajes de inversión extranjera autorizados en áreas distintas.

El Reglamento, al permitir inversiones que exceden los máximos autorizados por la Ley, no obstante que ésta permite que las inversiones extranjeras se realicen en porcentajes previstos en otras disposiciones reglamentarias, se opone a la intención del legislador que nunca pretendió que excedieran dicho porcentaje del 49%, salvo casos excepcionales, como marca la Ley.

7. Los "cambios" más importantes contenidos en el Reglamento son: la participación extranjera hasta el 100% en el capital social de una empresa o de los activos esenciales para su explotación; la desaparición de gran parte del régimen de autorizaciones previsto por la Ley, la inversión por extranjeros en acciones cotizadas en bolsa a través de los fideicomisos de acciones que integren series "N" y, en general, una apertura en áreas consideradas antes reservadas para los mexicanos y, en algunas áreas, aquéllas que tácitamente estaban reservadas para el Estado.

8. Si seguimos con precisión el orden jerárquico de las leyes observamos que nuestra Ley se ajusta perfectamente a la Constitución. Tratándose del Reglamento, deberían guardarse las respectivas distancias respecto de la Ley; sin embargo el Ejecutivo al expedir el Reglamento, en exceso de sus facultades, lo hizo sobrepasando a la Ley, por lo que de hecho es inconstitucional. Si bien se limita a ciertos artículos, éstos son torales, por lo que vicia totalmente el ordenamiento reglamentario. De esta forma, en violación flagrante al espíritu de la Constitución contenido en la fracción I del artículo 89 de dicho ordenamiento, el Ejecutivo legisló (que no reglamentó) sobre una materia reservada al Congreso.

9. Ciertamente la flexibilidad del Reglamento ha evitado manifestaciones abiertas en su contra. Deben tomarse las medidas pertinentes para reformar la Ley para concederle el verdadero valor que debe tener y así ofrecer las seguridades a quienes desean invertir en México. No deja de ser absurdo que mientras el orden jurídico reclama que la ley inferior se subordine a la superior, aquí sucede lo contrario: la ley debe adaptarse a su reglamento. Mientras tanto continuará la incertidumbre en el sentido de que el Ejecutivo en cualquier momento modifique las disposiciones vigentes conforme más le convenga. Es inaplazable que el Órgano Legislativo recupere

sus funciones para evitar que el Ejecutivo continúe tomando fuerza y se recupere el principio, deteriorado, de la división de poderes.

10. Las características deseables de la inversión extranjera son: que sea complementaria de la nacional y, además, que no desplace a las empresas mexicanas, tener efectos positivos en la balanza de pagos y en el empleo, contar con financiamiento externo, contribuir principalmente al desarrollo regional y a la modernización tecnológica. En general, el inversionista extranjero debe identificarse con los intereses del país y coadyuvar al logro de los objetivos de la política de desarrollo nacional.

11. El pueblo goza del máximo derecho atribuible al cuerpo político: el derecho de autonomía; de gobernarse por sí y a sí. Autonomía que en lo interno será plena y en lo externo se traduce en relaciones de igualdad y respeto frente a la comunidad internacional.

La inversión extranjera no lleva consigo pérdida de autonomía. Teóricamente podemos afirmar que las decisiones sobre la materia se han tomado en forma independiente y es el cuerpo político el que ha facultado a sus delegados para que, en ejercicio de sus funciones, expidan los ordenamientos que provoquen una apertura o restrinjan los cauces para la tal inversión. Las disposiciones legales en la actualidad, fijan un marco, por lo menos de igualdad; teóricamente podemos afirmar que las leyes tienen ese espíritu.

12. La inversión extranjera, como la nacional, definitivamente contribuye a la generación de empleos directos e indirectos. En términos generales podemos establecer 3 criterios sobre este punto: la inversión extranjera dirigida a la creación de nuevas empresas sí coadyuva a la generación de empleos; la que se genera en sociedades constituidas puede no hacerlo; y en casos se crean empleos indirectos. Las cifras nos muestran que es la industria maquiladora la que ha generado una gran cantidad de empleos, lo que no deja de preocuparnos pues son industrias "golondrinas", que en cualquier momento pueden cerrar sus puertas. Por ello, debe procurarse que en el futuro se instalen en nuestro país industrias que se arraiguen y hacia ese lugar deben dirigirse los esfuerzos del Gobierno. La esperanza es que nos convirtamos en los "tigres" latinoamericanos, pero no como grandes maquiladores sino con una estructura industrial sólida y nacionalista.

13. La celebración de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá es prácticamente un hecho. Ofrece, teóricamente, ventajas tales como mejorar el nivel de vida de los mexicanos (al incrementarse empleos y salarios), tener

acceso a avances tecnológicos y a nuevos financiamientos para el desarrollo y atraer inversiones de otras regiones del mundo, y aumentar nuestra competitividad internacional. Teóricamente, también, en los acuerdos de este tipo la autonomía de las partes queda salvaguardada.

14. La tónica a seguir en las negociaciones del acuerdo es que se efectúen en un plazo amplio que permita analizar en forma correcta sus efectos, que se realicen consultas en todo el país con todos los sectores de la población y que se establezcan las bases para que en las reglas del acuerdo se prevea nuestra condición de país en vías de desarrollo y no incluir en él los sectores estratégicos, cuyo dominio y beneficios pertenecen a la nación por disposición constitucional.

15. En el ámbito legislativo y en relación con la Ley de la materia, los tratados y las leyes emanadas del Congreso no tienen distinción, por lo que de acuerdo con el principio de ley posterior deroga ley anterior, la firma del acuerdo traería consigo la derogación de disposiciones de la Ley, porque así lo expresare el acuerdo o porque los preceptos de la Ley sean contrarios al propio acuerdo.

CUADRO 1

NUEVA INVERSION EXTRANJERA
ENERO - SEPTIEMBRE, 1990
(MILLONES DE DOLARES) 1/

	VALOR DE LA IED			
	ENERO-AGO	SEP	TOTAL	% DE PART.
TOTAL DE PROYECTOS	2,910.6	296.4	3,207.0	100.0
I.- COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. *	1,683.1	171.1	1,854.2	57.8
II.- REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.	713.6	103.7	817.3	25.5
III.- MERCADO DE VALORES	513.9	21.6	535.5 **	16.7

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA
DIRECCION DE ANALISIS ECONOMICO

1/ CIFRAS PRELIMINARES

* MONTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR LA C.N.I.E.

** INFORMACION AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1990

CUADRO 2

NUEVA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
ENERO - SEPTIEMBRE, 1990
(MILLONES DE DOLARES) 1/

	VALOR DE LA IED			
	ENERO-AGOSTO	SEP	TOTAL	% DE PART.
TOTAL DE PROYECTOS	2,396.7	274.8	2,671.5	100.0
I.- COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.	1,683.1	171.1	1,854.2	69.4
II.- REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.	713.6	103.7	817.3	30.6

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA
DIRECCION DE ANALISIS ECONOMICO

1/ CIFRAS PRELIMINARES

* MONTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DE LOS PROYECTOS APROBADOS POR LA C.N.I.E.

CUADRO 3
MONTO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA
(MILLONES DE DOLARES)

AÑO	NUEVA INVERSION	%	I.E.D. ACUMULADA	%
1973	287.3		4,359.5	
1974	362.2	26.1	4,721.7	8.3
1975	295.0	- 18.6	5,016.7	6.2
1976	299.1	1.4	5,315.8	6.0
1977	327.1	9.4	5,642.9	6.2
1978	383.3	17.2	6,026.2	6.8
1979	810.0	111.3	6,836.2	13.4
1980	1,622.6	100.3	8,458.8	23.7
1981	1,701.1	4.8	10,159.9	20.1
1982	626.5	- 63.2	10,786.4	6.2
1983	683.7	9.1	11,470.1	6.2
1984	1,442.2	110.9	12,899.9	12.5
1985	1,871.0	29.7	14,628.9	13.4
1986	2,424.2	29.6	17,053.1	16.6
1987	3,877.2	60.0	20,930.3	22.7
1988	3,157.1	- 18.6	24,087.4	15.1
1989	2,499.7	- 20.8	26,587.1	10.4
1990 1/	2,671.5		29,258.6	

NOTA: LAS DIFERENCIAS DE ESTAS CIFRAS CON RESPECTO A ANTERIORES INFORMES ESTADISTICOS, SE DERIVAN DE AJUSTES POR AUMENTOS DE CAPITAL, MEXICANIZACIONES PARCIALES Y TOTALES, LIQUIDACIONES, FUSIONES Y DESISTIMIENTOS.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA
DIRECCION DE ESTUDIOS ECONOMICOS
CIFRAS PRELIMINARES.

CUADRO 4

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR ECONOMICO

(MILLONES DE DOLARES)

	NUEVA INVERSION ENERO - SEPTIEMBRE 1/		TOTAL ACUMULADA 1 9 9 0	
	V A L O R	% DE PART.	V A L O R	% DE PART.
T O T A L	2,671.5	100.0	29,258.6	100.0
INDUSTRIAL	744.7	27.9	18,445.5	63.0
SERVICIOS	1,782.0	66.7	8,360.9	28.6
COMERCIO	127.7	4.8	2,016.2	6.9
EXTRACTIVO	6.2	0.2	396.2	1.4
AGROPECUARIO	10.9	0.4	39.8	0.1

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA
DIRECCION DE ESTUDIOS ECONOMICOS

NOTA: DE LOS 1,560.0 MILLONES DE DOLARES CAPTADOS EN SECTOR SERVICIOS
16.3 MILLONES DE DOLARES CORRESPONDEN A LA RAMA DE TURISMO.

1/ CIFRAS PRELIMINARES.

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA POR PAIS DE ORIGEN
Millones de Dólares

País	TOTAL ACUMULADO 1986		TOTAL ACUMULADO 1987		NUEVA IED 1988 P/		TOTAL ACUMULADO 1988 P/	
	Monto	% Part.	Monto	% Part.	Monto	% Part.	Monto	% Part.
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	11 046.6	61.8	12 716.2	65.5	1 241.6	39.3	14 957.8	62.1
GRAN BRETAÑA	555.2	3.3	987.1	4.7	767.6	24.3	1 754.7	7.3
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	1 399.4	8.2	1 446.3	6.9	136.7	4.3	1 585.0	6.6
JAPON	1 037.5	6.1	1 170.3	5.6	148.8	4.7	1 319.1	5.5
SUIZA	822.0	4.9	912.2	4.4	85.3	2.8	1 004.5	4.2
FRANCIA	564.9	3.3	596.1	2.8	152.4	4.8	749.5	3.1
ESPAÑA	477.3	2.8	603.1	2.9	34.1	1.1	637.2	2.6
SUECIA	563.5	1.5	797.2	1.4	32.5	1.0	329.7	1.4
CANADA	270.3	1.6	288.5	1.4	33.9	1.1	323.5	1.3
PAISES BAJOS 1/	171.4	1.0	201.7	1.0	71.1	2.3	272.8	1.1
ITALIA	38.5	0.2	41.3	0.2	—	—	41.3	0.2
OTROS 2/	404.2	2.4	659.9	3.2	452.1	14.3	1,112.0	4.6
T O T A L :	17 049.8	100.0	20 927.0	100.0	3 157.7	100.0	24 036.1	100.0

1/ Holanda y Bélgica

2/ Incluye: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Bulgaria, Checoslovaquia, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Finlandia, Guatemala, Honduras, India, Israel, Liberia, Libia, Chechovenia, Luxemburgo, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Perú, Rep. Pop. China, Turquía, Uruguay, Venezuela, etc.

P/ Cifras preliminares.

NOTA: Faltó ajuste de IED Acumulada de 1986 y 1987, dado que no se han contabilizado las revalorizaciones, liquidaciones, fusiones, divisiones, etc.

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 7a. edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
2. Alvarez Soberanis, Jaime. Artículo: ACTOS JURIDICOS DE INSCRIPCION OBLIGATORIA EN EL REGISTRO NACIONAL DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA. Juridica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 6, México, 1974.
3. Alvarez Soberanis, Jaime. Artículo: COMENTARIOS Y OBSERVACIONES ACERCA DE LA NUEVA LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS. Juridica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 6, México, 1982.
4. Arellano García, Carlos. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO. 1a. edición, Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1983.
5. Barrera Graff, Jorge. INVERSIONES EXTRANJERAS. 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1975.
6. Basave Fernández del Valle, Agustín. TEORIA DEL ESTADO. Editorial JUS, México, 1985.
7. Becerra Ramírez, Manuel. LA LEY DE INVERSIONES SOVIETICA. Artículo publicado en el periódico el Financiero, el lunes 10 de diciembre de 1990.
8. Bolsa de Comercio de Buenos Aires (Documento). LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA REPUBLICA DE ARGENTINA. Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Argentina, 1990.
9. Bonecasse, Julien. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO (Traducción de José M. Cajica, Jr.). Editorial José M. Cajica, Jr., 1a. edición, Puebla, 1944.
10. Bravo Ugarte, José. HISTORIA DE MEXICO. 1a. edición, Editorial J.U.S., Tomo Primero, México, 1940.
11. Carrillo, Jorge y Alberto Hernández. MUJERES FORNTERIZAS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA. 1a. edición, Dirección General de Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
12. Calderón Vega, Luis. INICIACION A LA SOCIOLOGIA. 3a. Edición, EPPESA, México, 1989.

13. Caso, Antonio. SOCIOLOGIA. 4a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1945.
14. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. PUNTO DE VISTA SOBRE LA POSIBILIDAD DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, México, 22 de mayo de 1990.
15. Chapoy Bonifaz, Alma. EMPRESAS MULTINACIONALES. 1a. edición, Ediciones El Caballito, México, 1975.
16. Chino, Ely. SOCIOLOGIA. 12a. reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
17. Christian, John H. MAQUILADORAS, SU ESTRUCTURA Y OPEACION. 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México, 1986.
18. Christlieb Ibarrola, Adolfo. INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO. Ponencia ante la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 1965.
19. Commonwealth Bank of Australia (con la colaboración de KPMG Peat Marwick Hungerford, Contadores Públicos) ESTABLISHING BUSINESS IN AUSTRALIA. Publicado KPMG Peat Marwick Hungerford, Contadores Públicos, Sidney, Australia, 1989.
20. Commonwealth of Australia. YEAR BOOK AUSTRALIA. Australia Bureau of Statistics, Canberra, Australia, 1988.
21. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L. Legislatura. LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO (En orden de aparición: Sentimientos de la Nación de José Ma. Morelos y Pavón, Decreto Constitucional de la América Mexicana, Catecismo Político de la Federación Mexicana del Dr. José Luis Mora y Federalismo y Centralismo de Manuel Herrera y Lazo). 2a. edición, Editorial Manuel Porrúa, S.A., Librería, México, 1978, Vol. I.
22. Cruz González, Francisco Javier. INVERSION EXTRANJERA DIRECTA. Jurídica, Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Universidad Iberoamericana, México, 1978.
23. Dabín, Jean. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO. 1a. edición, Editorial Jus, Mexico, 1946.
24. DECRETO QUE NACIONALIZA LOS BIENES DE LAS COMPAÑIAS PETROLERAS. Diario Oficial de la Federación, México, 18 de marzo de 1983.

25. Departamento del Tesoro del Gobierno de Australia. AUSTRALIAN FOREIGN INVESTMENT POLICY (Guía para Inversionistas). Canberra Publishing and Printing Co., Canberra, Australia, 1985.
26. Díaz González Rubio, Luis Miguel. GLOBALIZACION DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS. 1a. Edición. Editorial Themis. México, 1990.
27. DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA. Henry Pratt Fairchild, Editor (Traducido por T. Muñoz, J. Medina Echeverría y J. Calvo). 3a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
28. DICCIONARIO PORRUA. HISTORIA, BIOGRAFIA Y GEOGRAFIA DE MEXICO. 5a. edición, Editorial Porrúa, México, 1986.
29. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
30. DICTIONNAIRE DES SCIENCES ÉCONOMIQUES, publicado bajo la dirección de Jean Romeuf. Presses Universitaires de France, París, 1958.
31. Du Pasquier, Claude. INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y A LA FILOSOFIA JURIDICA. Librería Internacional del Perú, S.A., Lima, Perú, 1950.
32. Esquivel Obregón, Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MÉXICO. 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1984, Tomo I.
33. Fernández Serna, Gabino y Omar Vite Bonilla. MONOPOLIOS TRANSNACIONALES Y LA ESCALADA INFLACIONARIA. 1a. edición, Imprenta Aboitz, S.A., México, 1975.
34. Fichter, Joseph H. SOCIOLOGIA. 14a. edición, Editorial Herder, Barcelona, 1982.
35. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 26a. edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
36. Frisch Philipp, Walter. LA SOCIEDAD ANONIMA MEXICANA. 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
37. García Máñez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 9a. edición, Editorial Porrúa, México, 1968.
38. García, Trinidad. APUNTES DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Librería Porrúa Hermanos y Cía., 2a. edición, México, 1941.

39. García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO I, 5a. reimpresión, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1981.
40. Gómez Granillo, Moisés. BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS. 10a. Edición, Editorial Esfinge, México, 1983.
41. Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. INVERSION EXTRANJERA DIRECTA. 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
42. Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. LEY DE INVERSION EXTRANJERA Y REGLAMENTO COMENTADOS. 1a. edición, Editorial Themis, México, 1990.
43. González Uribe, Héctor. TEORIA POLITICA. 1a. edición, Editorial Porrúa, México, 1972
44. Gonnard, René. HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS (traducción de J. Campo Moreno). 1a. edición, M. Aguilar, Editor, Madrid, 1938.
45. Gran Diccionario PATRIA de la Lengua Española. Edición Especial, Editorial Patria, S.A. de C.V., México, 1983, Vol. VI.
46. Guzmán Valdivia, Isaac. EL CONOCIMIENTO DE LO SOCIAL. 6a. edición, Editorial Jus, México, 1990.
47. Hobsbawn, Erick. EN TORNTO A LOS ORIGENES DE LA REVOLUCION INDUSTRIAL (traducido por Ofelia Castillo y Enrique Tendeter). 20a. edición, Siglo XXI Editores, México, 1988.
48. Inkeles, Alex. ¿QUE ES LA SOCIOLOGIA?. 3a. edición, Editorial UTHEA, México, 1968.
49. Instituto Español de Comercio Exterior. INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR. Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, España, 1988.
50. Instituto Sueco. LA POLITICA COMERCIAL SUECA. Instituto Sueco, Estocolmo, Suecia, 1984.
51. Instituto Sueco. THE SWEDISH ECONOMY (FACTS AND FIGURES). Instituto Sueco, Estocolmo, Suecia, 1984.
52. Jellinek, J. TEORIA GENERAL DEL ESTADO (Traducción de Fernando Ríos Urriuti). 2a, edición, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943.

53. Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. 1a. edición, Editorial Labor, Barcelona, 1934.
54. Kowarzky, W., Stanislaw A., et all. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION EN MEXICO. 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México, 1986.
55. LA SOCIOLOGIA (DICCIONARIO DEL SABER MODERNO). 1a. edición, Ediciones Mensajero, Bilbao, 1970.
56. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. MARCO JURIDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO. , México, 1988.
57. Maquiavelo, Nicolás. EL PRINCIPE. 17a. edición, Espasa-Calpe Mexicana, S.A., México, 1981.
58. Maritain, Jacques, EL HOMBRE Y EL ESTADO (Traducción de Manuel Guerra). 1a. edición, Editorial Guillermo Kraft, 1952, Buenos Aires.
59. Margadant S. Guillermo Floris. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. 2a. edición corregida y aumentada, Editorial Esfinge, S.A., México, 1976.
60. Mielinsha, León, et. all. INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION.. 1a. edición, Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, México, 1986.
61. Palacios, Prudencio Antonio de. NOTAS A LA RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS. 1a. edición, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
62. Pellicer de Brody, Olga. Bernardo Sepúlveda Amor. Et. all. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN MEXICO. 1a. reimpresión, Colegio de México, México, 1957.
63. Pérez Porrúa, Fernando. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. 1a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1954.
64. Preciado Hernández, Rafael. LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO. 2a. edición, Editorial JUS, México, 1954.
65. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR. Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1990.
66. Ramírez de la O., Rogelio. DE LA IMPROVISACION AL FRACASO (La política de inversión extranjera en México). 1a. edición, Editorial Océano, 1a. edición, México, 1983.

67. Recasens Siches, Luis. SOCIOLOGIA. 19a. edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
68. Reginald, L. Davis. INDUSTRIA MAQUILADORA Y SUBSIDIARIAS DE CO-INVERSION. 1a. Edición. Cárdenas, Editor y distribuidor. México, 1985.
69. Rodríguez de San Miguel, Juan N. PANDECTAS HISPANO-MEXICANAS. 3a. edición, Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, tomo I.
70. Rodríguez Jiménez, Martha. HACIA UN CONTROL ADMINISTRATIVO EN EL AMBITO TRIBUTARIO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA. Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
71. Sánchez Navarro, Juan. ENSAYO SOBRE UNA POLITICA DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO. CONCANACO, edición limitada, México, 1955.
72. Sepúlveda, Bernardo y Antonio Chumacero. LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO. Primera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
73. Sepúlveda, César. DERECHO INTERNACIONAL. 12a. edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
74. Serra Puche, Jaime. ACUERDO BILATERAL DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS (Presentación del Secretario de Hacienda y Crédito Público al Consejo Coordinador Empresarial). México, 18 de julio de 1990.
75. Tena, Felipe de J. DERECHO MERCANTIL MEXICANO. 10a. edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
76. Tesis de Jurisprudencia (Séptima Epoca), Volumen Pleno, Primera Parte, Apéndice 1917-1975 y Apéndice 1917-1985.
77. Tesis de Jurisprudencia (Séptima Epoca), Volumen 58, Tercera Parte.
78. The Canadian-U.S. Free Trade Agreement: Synopsis. Publicación del Ministerio de Asuntos Externos del Gobierno de Canada, Montreal, 1989.
79. The Canadian-U.S. Free Trade Agreement. Publicación del Gobierno de Canadá, Montreal, 1988.
80. Varios Autores. POLITICA MEXICANA SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS. Primera Reimpresión. Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.

81. Weber, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. Quinta reimpression, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
82. Wionczek, Miguel S. INVERSION Y TECNOLOGIA EXTRANJERA EN AMERICA LATINA. 1a. edición, Joaquín Moritz, México, 1971.
83. Wionczek, Miguel S. LA INVERSION PRIVADA EXTRANJERA Y EL MUNDO EN DESARROLLO. Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, editado por Peter Ady, México, 1977.
84. Wonnacot Paul. Ronald Wonnacot. ECONOMIA (Traducción de Leonidas Mora). Editorial MacGraw-Hill Latinonamericana, S.A., 1a. edición, Bogotá, Colombia, 1981.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Bravo Caro, Rodolfo. GUIA DEL EXTRANJERO. Ley General de Población. 13a. edición, Editorial Porrúa, México, 1986. Reformas: Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1990.
2. Comisión Nacional de Valores. Ley del Mercado de Valores y Ley de Sociedades de Inversión. Décimo Cuarta Edición Actualizada 1990. Talleres Gráficos de la Nación. México 1990. Reformas a la Ley del Mercado de Valores: Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.
3. Código Civil. 58a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
4. Código de Comercio. 54a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985. Reformas: Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1990.
6. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Diario Oficial de la Federación, de 22 de diciembre de 1989.
7. Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.
8. Ley de Inversiones Extranjeras (Argentina). Boletín Semanal del Ministerio de Economía, Buenos Aires, Argentina, 30 de junio de 1990.
9. Ley General de Instituciones Mutualistas y de Seguros. Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1990.
10. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985. Reformas: Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1990 y de 16 de julio de 1990.
11. Ley General de Sociedades Mercantiles. 54a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 23a. edición. Editorial Porrúa, México, 1990.

13. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Diario Oficial de la Federación, 3 de marzo de 1973.
14. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990.
15. Legislación sobre Propiedad Industrial. Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. 6a. edición, Ediciones Andrade, México, 1975.
16. Reglamento de la Ley General de Población. 15a. edición, Ediciones Andrade, S.A., México, 1986. Reformas: Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 1989.
17. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 1989.
18. Reglamento de la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1990.
19. Reglamento de Telecomunicaciones. Diario Oficial de la Federación de 29 de octubre de 1990.
20. Resolución General Número 1 que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita Resoluciones Específicas. Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 1989.
21. Resolución General Número 2 que establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 1989.
22. Resolución General Número 3 que establece criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones en relación con la inversión neutra. Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 1990.
23. Resolución General número 4 que establece el régimen para los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la fecha de entrada en vigor del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de acogerse a

compromisos, metas y programas similares a los señalados en el Artículo 5. del mismo ordenamiento. Diario Oficial de la Federación de 14 de septiembre de 1990.