

213
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL REGLAMENTO DE LA
LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA
Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JAIME DESCHAMPS GONZALEZ

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1991



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.

I N D I C E

INTRODUCCION..... PAG 1

CAPITULO I

BREVE HISTORIA DE LAS BASES

JURIDICAS DE LA INVERSION

EXTRANJERA EN MEXICO..... PAG 17

CAPITULO II

PRINCIPIOS LEGALES Y

CONSTITUCIONALES DE LA

INVERSION EXTRANJERA EN

MEXICO..... PAG 24

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO DEL

REGLAMENTO DE LA LIE..... PAG 39

A.- De la inversión
extranjera. De las
actividades económicas
en general..... PAG 47

B.- Inversión de las
sociedades financieras
para el desarrollo..... PAG 57

C.- Inversión extranjera
mediante fideicomisos..... PAG 58

D.- Inversión neutra..... PAG 66

E.- Sobre inmuebles..... PAG 73

F.- Inversión extranjera temporal.....	PAG 85
G.- Ampliación de la inversión extranjera.....	PAG 94
H.- Constitución y modificación de sociedades.....	PAG 97
I.- Adquisición y arrendamiento de inmuebles.....	PAG 102
J.- Promoción de la inversión.....	PAG 112
K.- Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	PAG 113
L.- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	PAG 124
M.- Artículos transitorios.....	PAG 126
N.- REGULACION ESPECIFICA Y GENERAL PARA LA IED CON BASE EN LA CLASIFICACION MEXICANA DE ACTIVIDADES ECONOMICAS Y PRODUCTOS.....	PAG 130
CONCLUSIONES.....	PAG 142
BIBLIOGRAFIA.....	PAG 148

INTRODUCCION

El día Martes 16 de mayo de 1989 se expidió el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera. En sus considerandos, el Reglamento establece que los cambios introducidos persiguen los objetivos de ayudar a: "restablecer, cuanto antes, un crecimiento sin inflación y con equidad que promueva un sistema productivo eficiente, competitivo y capaz de crear bienestar para todos sus habitantes y en consecuencia fortalezca la soberanía nacional;" hace hincapié en que para lograr esos objetivos es necesario promover la inversión productiva, "que conlleve a la generación de más y mejores empleos" reconociéndose la imposibilidad de llevarse a cabo mediante inversión exclusivamente nacional.

Se asume que "México posee un sector productivo nacional que ha probado su eficiencia y que tiene la capacidad para competir con la inversión extranjera".

De acuerdo al proceso de internacionalización de la economía mexicana, el Reglamento se adhiere a las políticas que se están llevando a cabo los países en vías de desarrollo al utilizar " en forma creciente la inversión extranjera, que complementa su ahorro, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales;" agrega que estos grandes cambios propician la competencia por el

acceso comercial a los mercados mundiales y por la nueva tecnología incorporada.

Más aún, el Reglamento considera "que los países que pierdan la oportunidad de participar activamente en esta nueva etapa de la historia serán los que queden al margen del progreso económico de las próximas décadas."

Se preveé "que los flujos de inversión extranjera, sumados al capital nacional, asegurarán la expansión de nuestra capacidad exportadora al abrir los mercados del exterior para los productos mexicanos;"

El Reglamento incluye en sus considerandos uno de los factores fundamentales para la determinación de la actual política económica, la disyuntiva en la que se encontraba el país después de un largo camino histórico: Endeudamiento externo o apertura al capital extranjero. Lo anterior en el supuesto de la necesidad de crecer después de varios años sin poder lograrlo. De esta forma establece "Que es conveniente propiciar aquélla inversión extranjera directa que evite incrementar el nivel de endeudamiento externo de México y que contribuya de manera positiva al balance con el exterior" y "que el desarrollo y modernización de la planta productiva nacional requieren de inversiones cada vez más cuantiosas que difícilmente podrían financiarse con fuentes tradicionales, por lo que la inversión extranjera debe complementar el capital de riesgo nacional necesario para la reactivación económica del país".

Para el presente trabajo la parte medular de los considerandos se refiere a lo siguiente : "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".

Al respecto Gómez Palacio considera que al referirse al proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional, señala que los criterios y procedimientos que norman la inversión extranjera, deben adecuarse a éste y simplificarse. Lo segundo es materia reglamentaria, lo primero de modificación de la LIE, ya que ésta prevee en su art. 13 precisamente estos criterios y a éstos debe ceñirse el Reglamento de la LIE, por lo que la intención de este considerando, en lo que a esto se refiere, resulta alarmante."¹ Nosotros coincidimos en que el Reglamento en su conjunto debe contemplarse en relación con los criterios establecidos por la LIE en su art. 13 y que se analizarán con posterioridad.

Siguiendo con el mismo considerando, éste establece "Que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad; Que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece la base de un régimen jurídico subsidiario y señala, en la exposición de motivos de su iniciativa, que la regulación de las

¹ Gómez Palacio, Ignacio, "Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados", Ed. Themis, México, 1989, pág. 144.

inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por la vía reglamentaria; Que el presente instrumento jurídico coadyuva a actualizar la rectoría del Estado sobre los procesos económicos en el país, al desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general."² El comentario de Gómez Palacio a esta otra parte del considerando es aún más contundente: "Lo que resulta en contravención a la LIE, es la intención incluida en la parte final de este considerando al indicar que este reglamento establece "las bases para promover la inversión privada en general ya que ésta no es ni ha sido la intención de la LIE; e inclusive, un reglamento no es el vehículo para establecer bases; un reglamento las precisa, las desarrolla las complementa pero no las establece; ésta es tarea de las leyes y por ende del poder legislativo."³

Es con respecto a la legalidad del Reglamento y a la contradicción del mismo con la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera que se desarrollará este trabajo. Por ello, trataremos de evitar adentrarnos al importantísimo debate con respecto a la

² Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial el martes 16 de mayo de 1989.

³ Gómez Palacio, op. cit., pág. 145.

trascendencia económica y política de las nuevas reglas para la inversión extranjera en nuestro país.

Es evidente que las consideraciones arriba mencionadas dan un giro de 90 grados con respecto a la política económica que guió al país por casi todo este siglo. Actualmente se considera un error la tan alabada política de sustitución de importaciones a la que se le imputa un sistema productivo ineficiente y poco competitivo.

El maestro García Moreno, al comentar los considerandos hace las siguiente reflexión: "Como se observa, parece ser que la inversión extranjera será la fórmula mágica a todos los problemas económicos de México; únicamente se destacan sus virtudes por lo que dichos considerandos no pasan de ser mera retórica coyuntural pues la realidad económica de la inversión extranjera palidece todos esos supuestos "buenos" deseos, ya que la soberanía nacional está en relación inversa a la inversión extranjera; es una falacia que el capital nacional esté en posibilidades de competir con el extranjero; la inversión nacional es la complementaria al capital trasnacional,..".⁴

⁴ García Moreno, Víctor Carlos, "Reglamento de la Ley sobre Inversión Extranjera; Breve Análisis", conferencia sustentada en el XIII Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado, en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, págs. 12.

El debate sobre la conveniencia o inconveniencia de la inversión extranjera es muy viejo y por supuesto no se limita a nuestro país, es y ha sido muy importante inclusive en los propios países desarrollados que no han seguido una estrategia única al respecto. Los que favorecían a la inversión extranjera siempre mencionaron como aspectos positivos el hecho de que complementa el ahorro, genera empleos inclusive mejor remunerados que el promedio nacional, atrae tecnología de punta, maquinaria moderna, personal calificado así como nuevas técnicas de producción y productos en sí que vendrían a beneficiar a la economía nacional en general.

A partir de la Revolución la política consistió en limitar la participación extranjera en la economía aun cuando hubo cambios periódicos para permitir un mayor acceso a la inversión extranjera. Actualmente nos encontramos apoyando totalmente a la inversión extranjera esperando lograr de esa forma crecimiento en la economía y confianza en el inversionista nacional.

Este cambio se produce a partir del dilema anteriormente citado entre deuda externa o inversión extranjera. La escasez de recursos ha sido tal que se reconoce que la actual política de modernización económica no se puede llevar a cabo con recursos propios, el ahorro es muy limitado y el financiamiento externo ha sido únicamente el necesario para poder seguir llevando los constantes ajustes a nuestra deuda externa. Como pivote de todo ello está la

necesidad de crear más de un millón de empleos anualmente a lo cual se le vincula necesariamente con la estabilidad política y social del país. Es necesario esperar lo suficiente para valorar lo obtenido en la última renegociación.

Las circunstancias que llevaron a cambiar la perspectiva económica de la revolución aparecen simultáneamente en muchos países del mundo, que siguen sustancialmente los mismos planes de ajuste dándose una competencia insólita en la venta de swaps, en la venta de empresas estatales y en las facilidades de ingreso de la inversión extranjera en cada uno de los países. El escenario se agravó con la caída del muro de Berlín al ser involucrados en esta competencia los países de Europa del Este y la propia Unión Soviética.

El actual optimismo con respecto a la apertura a la inversión extranjera lo compartía Norman A. Bailey desde 1987 ya que desde entonces opinaba que México había desperdiciado su potencial económico en materia de inversión extranjera siendo un lugar único para atraerla. "A partir del auge petrolero, México mantuvo el ritmo de crecimiento y estabilidad a través de préstamos bancarios del exterior dentro de los cuales una parte importante se convirtió en fuga de capitales y corrupción y no en la modernización y racionalización de su industria orientada al mercado nacional y sobreprotégida"⁵ Agregaba que "México posee una

⁵ Norman A. Bailey, "Foreign Investment in México" en México and The United States, Managing the Relationship, editado

amplia gama de atributos para competir en su búsqueda de capital de inversión. Su proximidad al mercado más grande del mundo, su estabilidad política, buenos puertos tanto en las costas del Atlántico como en las del Pacífico, y una gran oferta de trabajo muy barato, son puntos clave".⁶

Como premonición de los tiempos actuales, Bailey Consideraba que había grandes oportunidades para la inversión extranjera en las áreas reservadas al Edo, a los nacionales o al capital mayoritariamente mexicano, pero admitía desconocer hasta donde ésta se desanimaba por las actuales restricciones.

En opinión de Bailey, " el rol y la importancia de la inversión directa e indirecta en el proceso del desarrollo económico no es simple ni está muy claro como llegar a él, hay ejemplos de desarrollos eficientes que se basaron en deuda externa sin inversión extranjera (Sudcorea), o con muy poca inversión extranjera y poca deuda externa(Japon, Taiwan)."⁷ Bailey establece cuatro pre-requisitos para un desarrollo a tasas razonables, que como se puede observar han sido tomados en cuenta por la actual administración:

- *un nivel alto de ahorro interno,
- *nivel bajo de inflación,
- *continuación de las políticas públicas y

por Riordan Roett en Westview Press, Boulder, Col., EUA, 1988, pág. 24.

⁶ Ibidem, pág. 26.

⁷ Ibidem, pág.33.

*suficiente libertad económica para que los recursos fluyan a los usos más productivos.

Su opinión es que esta mezcla se dió en México de 1930 a 1970.

No obstante lo anterior, para el autor mencionado es necesario tomar en cuenta además el crecimiento económico mundial y una adecuada demanda de la producción en los principales mercados.

Su ensayo finaliza con una serie de sugerencias que no pueden ser de mayor actualidad y que en mayor o menor grado han sido tomadas en cuenta:

-Leyes claras y entendibles en la materia que deberán ser justas y expeditas en su aplicación; "es inadecuado mantener medidas contraproducentes en las leyes y decirles a los inversionistas potenciales que de hecho éstas nunca serán aplicadas".⁸ La importancia de este punto salta a la vista ya que nuestro universo jurídico está plagado de contradicciones entre ideales jurídicos y ausencia de aplicación de los mismos comenzando por la propia Constitución. Es muy aventurado decir que el presente Reglamento cuida la sugerencia de Bailey, ya que ofrece más un apoyo político que jurídico a la inversión extranjera amen del peligro para nuestro país de adentrarnos en una modernidad económica no sustentada en sólidos cimientos jurídicos.

⁸ Ibidem, pág. 34.

Desde 1987, Bailey sugería la promoción activa de los swaps y su uso al máximo especialmente para proyectos de inversión orientados hacia la exportación, ya fueran de nacionales, de extranjeros o mixtos. El no veía razón para que los mismos fueran inflacionarios ya que la moneda local para este propósito, podía ser fácilmente esterilizada como en el caso chileno. Actualmente se llevan a cabo estas operaciones en diversas áreas sobresaliendo el sector turismo y últimamente el ecológico.

Otro punto de gran importancia sugerido por Bailey era la exploración de los mercados del lejano oriente especialmente Japón, Corea, Hong Kong y Taiwan, ya que estos países tienen excedentes de capital para invertir, sin embargo, sugiere el autor que no se invierta básicamente en maquiladoras para no provocar una reacción negativa del Congreso de los Estados Unidos. No es otra la intención del gobierno salinista al ingresar a la Conferencia de la Cuenca del Pacífico. Con respecto a las maquiladoras, podemos ver lo sensible del tema en las actuales conversaciones sobre el Tratado (o Acuerdo) Trilateral de Libre Comercio.

Finalmente él consideraba que en reciprocidad, los Estados Unidos y otros países deberían abrir sus mercados a los bienes producidos en México ya sea por compañías extranjeras, nacionales o mixtas. Finalidad que el equipo gobernante intenta cumplir mediante la negociación del Tratado Trilateral en el que se espera además implementar un

mecanismo bilateral o trilateral de resolución de conflictos comerciales.

En el mismo año de 1987, José I. Casar, analizaba los efectos de las legislaciones, particularmente la de 1973, y ponía en duda la eficacia de un cambio en la política general hacia la inversión extranjera "...ya que los objetivos políticos pueden ser más rápidamente obtenidos con otras, más específicas medidas de política industrial que tomen en consideración la compleja serie de determinantes de la inversión extranjera directa".⁹

En su opinión, a partir de la Ley se dió cierta mexicanización de la inversión extranjera pero las grandes firmas tuvieron el poder suficiente para obtener las excepciones permitidas por la Ley. "Podemos observar que la ola de inversiones por corporaciones multinacionales en los años 60s se dió en contra de una política general que no se percibió como particularmente favorecedora de la inversión extranjera. En los inicios y mediados de los 70s, actitudes y políticas fueron, sino abiertamente hostiles, al menos muy prudentes. Estos eran los años en los que la opinión pública, particularmente en los países en vías de desarrollo, fueron cada vez más concientes del creciente poder de las multinacionales, y cuando muchos países,

⁹ Casar, Jose I, "An Evaluation of Mexico's Policy on Foreign Direct Investment", en México and the United States, Managing the Relationship, editado por Riordan Roett, en Westview Press, Boulder, Col., EUA, 1988, pág. 38.

incluido México, asumieron una postura más vigorosa en esta materia. La mayoría de los observadores estarían de acuerdo que esta atmósfera comenzó a cambiar a finales de los 70s y principios de los 80s y que durante la presente administración fué decididamente positiva".¹⁰ (En referencia al Régimen del Lic. De la Madrid).

Para Casar, "Condiciones locales- en particular el tamaño y el porcentaje de expansión del mercado en el país anfitrión y más recientemente, las perspectivas como plataforma de exportaciones y la posición estructural de la balanza de pagos- son usualmente mencionadas como los elementos claves en una firma para tomar la decisión de invertir en un país en particular."¹¹ Sintetizando podríamos decir que en su opinión, las condiciones económicas son las determinantes de mayor importancia para la inversión extranjera.

Para ejemplificarlo establece que "Desde finales de los 60s a finales de los 70s México recibió alrededor del 9% de todas las inversiones extranjeras destinadas al mundo en desarrollo. La más agresiva posición del régimen de Echeverría(1973) en esta materia, incluyendo la promulgación de la Ley de 1973, muy difícilmente puede señalarse como inhibidora de la inversión extranjera en México, en relación con la inversión en otras naciones en desarrollo. En realidad, cambios substanciales en la

¹⁰ Ibidem, pág.43.

¹¹ Ibidem, pág.44.

posición de México como receptor ocurrieron únicamente en los 80s. Durante los dos últimos años del "boom" petrolero, la inversión fluyó a México creciendo significativamente. Los efectos de ola de inversiones se podían sentir aún en 1982 cuando México obtuvo, de todo el flujo de inversiones hacia Latinoamérica, alrededor del 27%. A partir de la crisis del 1983-1985 y por sobre la favorable actitud de esa administración hacia la inversión extranjera, la situación cambió radicalmente..... México fué cada día menos atractivo como localización, aún en relación con otros países Latinoamericanos, la gran mayoría también en crisis. A principio de los años 80s, uno de cada tres dolares que fluían a la región terminaban en las filiales mexicanas, para 1983-1985 esta proporción había caído a menos de uno por cada ocho. Para 1985, la inversión extranjera directa en México estaba a 19.3 del pico de 1981, menos del flujo atraído por la más pequeña economía colombiana por tercer año consecutivo. Aunque luego se recobraron los flujos en 1986 y 1987 hasta alrededor del 35% de su valor en el pico en términos nominales, es difícil escapar a la conclusión de que la política de la presente administración con respecto a la inversión extranjera ha sido sumamente ineficiente en cuanto a la meta de capturar un mayor flujo de inversiones".¹² (En referencia al régimen del Lic. De la Madrid).

¹² Ibidem, pág. 45.

De acuerdo a reportes de la CNIE cerca de dos terceras partes del total de las inversiones extranjeras autorizadas en 1986 correspondieron a operaciones de swaps en condiciones muy atractivas para el inversionista. (Sin embargo, sin estos mecanismos no hubiera sido México un lugar atractivo para esas inversiones). "Lo anterior sugiere...que la política mexicana sobre inversiones extranjeras ha tenido solamente un impacto menor en la naturaleza y magnitud del desenvolvimiento de las firmas extranjeras en México....Sin embargo, no es posible dar una respuesta precisa sobre la pregunta de que sucedería si las firmas extranjeras fueran tratadas en igualdad de circunstancias que las nacionales".¹³

Al respecto, el autor considera muy difícil, que la abolición de controles modificaría notoriamente la conducta cíclica de los flujos de la inversión extranjera; en todo caso se daría un máximo y único crecimiento de la inversión extranjera para después volver a su conducta normal. "Si este es el caso, es engañoso asumir que la inversión extranjera puede ser el motor de crecimiento aun si los controles fueran desmantelados".¹⁴

En la mayoría de las naciones en desarrollo, la inversión extranjera, generalmente multinacionales, se concentra en áreas donde tienen escasa o ninguna competencia de firmas domésticas. El autor se pregunta " si las firmas

¹³ Ibidem, págs. 47-48.

¹⁴ Ibidem, pág. 48.

extranjeras en estos sectores se han comportado en los hechos en mucho como si no existieran estas regulaciones, eliminar los controles no parecería tener mucho efecto en su intención de invertir en México." ¹⁵ Para el autor sólo si se abriera la posibilidad de invertir en campos como energía, bancario, y radio y televisión podríamos esperar un crecimiento masivo en la inversión extranjera. Esto es parte de lo que se está haciendo y que creemos abarcará cada día más en la expectativa del tratado de Libre Comercio con los EUA y Canada.

El éxito de la política en materia de inversión extranjera en torno a la industria automotriz le lleva a la conclusión de que la política global sobre inversión extranjera debe ser vista como el contexto general institucional al que se deben de encuadrar las políticas específicas para sectores específicos e inclusive firmas específicas. "En vista de los pobres resultados que podrían esperarse de cambios de la política en este respecto, y previendo las reacciones y fricciones que inevitablemente provocarían estos cambios, parece más razonable concentrarse en las políticas específicas mencionadas, en lugar de intentar influenciar la conducta de todas las firmas en todos los sectores a través de cambios en la política de la inversión extranjera directa".¹⁶ Esto es, sin embargo, lo que se está

¹⁵ Ibidem, pág. 48.

¹⁶ Ibidem, pág. 50.

haciendo. La actual administración está llevando a cabo cambios estructurales anteriormente muy temidos por las repercusiones sociales, políticas y económicas, en muchos de los casos a través de Reglamentos.

La presente política de inversión extranjera apoya decididamente la participación de ésta en la economía, siendo el Reglamento únicamente uno de las manifestaciones de este apoyo. Hay que resaltar la similitud de las actuales políticas económicas, que pretenden crear oportunidades a la inversión extranjera independientemente de las medidas políticas y legislativas al respecto, con algunos de los puntos de vista referidos por Bailey y por Casar. Sin embargo, el trabajo que pretendo desarrollar se ubica en los problemas jurídicos que se han suscitado en virtud de que "El Ejecutivo Federal en uso de las facultades que le otorga el Artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, optó por proveer en la esfera administrativa nuevas modalidades sobre la observancia de la LIE en lugar de promover ante el Congreso de la Unión reformas de fondo a la citada Ley".¹⁷

¹⁷ Ogarrio R.E., Alejandro, "El Nuevo Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera", Monografía, pág. 5.

C A P I T U L O I

BREVE HISTORIA DE LAS BASES JURIDICAS DE LA INVERSION
EXTRANJERA EN MEXICO.

El objetivo de este trabajo impide analizar el tratamiento jurídico que se le ha dado en las distintas épocas a la inversión extranjera. Por lo tanto, haremos un pequeño esbozo de las principales legislaciones.

En los siglos XVI y XVII casi toda la inversión en México era extranjera continuando este hecho inclusive después de la Independencia; compañías en su mayoría españolas, francesas e inglesas.

Esta inversión comienza a reglamentarse en 1843 pero su primer marco general se da con la Ley de Extranjería y Naturalización en 1886. Pereznieto nos refiere que ya en 1843 se solicitaba a los extranjeros que renunciaran a su nacionalidad para ser mexicanos y así poder adquirir bienes raíces en la República, de igual forma, se establecía que, con respecto a los bienes raíces, así como a los buques, los extranjeros no requerían residir en México pero quedarían sujetos a las restricciones que impusieran las leyes vigentes. Desde entonces se reputaba como enajenación todo arrendamiento de inmueble hecho a un extranjero siempre que el término del contrato excediera de diez años.

Una reglamentación más rigurosa comienza a partir de la promulgación del Artículo 27 Constitucional y su Ley Orgánica de 1926. En 1944 a través del Decreto del 29 de junio, se concedieron facultades extraordinarias al Ejecutivo por encontrarse el país en Guerra. Por este medio se requería permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución o modificación de sociedades mexicanas con participación de socios extranjeros así como para que éstas o cualquier extranjero pudisen adquirir bienes inmuebles o concesiones de minas, aguas o combustibles. Aunque en 1945 se restablecen las garantías individuales la Secretaría de Relaciones Exteriores, hace una interpretación extensiva del Decreto, y deja subsistentes los permisos anteriormente citados. Sin embargo, los juicios de amparo al respecto han resuelto la inconstitucionalidad de la aplicación de dicha legislación de emergencia. El decreto anterior sigue teniendo gran importancia y se comentará en su oportunidad al analizar el Reglamento.

John H. Christman resume con gran destreza el desarrollo de regulación de la inversión extranjera en México, de lo que para Pereznieto y Siqueiros constituye la primera etapa de dicha evolución basada en consideraciones empíricas que van formando un cuerpo legislativo.

"Fué durante la época de la Segunda Guerra Mundial que México por vez primera elaboró una serie de reglamentaciones

relacionadas con la inversión extranjera, codificándolas - abarcando áreas como las del petróleo e industrias como las de la radio, sistemas de transporte público, llantas y hule, pesca y embotellado de refrescos. Las regulaciones reservaban el 100% de propiedad al sector público o insistían en que hubiera un 51% de mayoría de capital nacional.

En los años sesenta la propiedad extranjera en el sector de la minería se limitó por la Ley a 49% con un tope de 34% de inversión exterior en algunos minerales estratégicos. En 1962 el gobierno mexicano promulgó su primer decreto de integración de la industria automotriz que afectó directamente a todas las compañías -100% de propiedad extranjera- que entonces estaban ensamblando vehículos en México. En 1965 se emitió una legislación conteniendo nuevas limitaciones a la participación de capital extranjero a la Banca. En el mismo periodo la inversión del exterior quedó fuera en la minería azufrera que hasta entonces había dominado y compañías paraestatales de reciente creación se convirtieron en los únicos productores y exportadores de azufre."¹

Pereznieto menciona dentro de las disposiciones fundamentales de ese periodo a la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 constitucional y su Reglamento, el Decreto del 29 de junio de 1944, la Resolución

¹ Christman, John H., El Comercio Internacional de México y la Inversión Extranjera Directa, en Revista de Comercio Exterior, pág. 5.

Presidencial del 23 de junio de 1947 que creaba la Comisión Mixta Intersecretarial, encargada de coordinar las inversiones mexicanas y extranjeras que funcionó hasta 1953.

Son de importancia como reglamentaciones de esa época las normas generales dictadas por la citada Comisión; entre ellas la del 20 de octubre de 1947 por la que las acciones de cualquier sociedad con participación de extranjeros deberían ser nominativas para comprobar la minoría del capital; la del 26 de enero de 1948 por la que los accionistas mexicanos podían enajenar sus acciones sin permiso de la SRE.; la del 30 de agosto de 1948 por la que la SRE debía consultar a la Secretaría de Industria y Comercio y a Petróleos Mexicanos antes de expedir permiso a las sociedades dedicadas al rubro del petróleo y la de 1951 que reglamentaba los requisitos de las acciones nominativas.

Durante los setentas el Ejecutivo dictó tres decretos de gran trascendencia. El primero, del 2 de julio de 1970, decretaba un máximo de 49% de inversión extranjera en el capital de las sociedades con respecto a siderurgia, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio. Por su parte, el del 30 de abril de 1971, comienza un camino largamente andado al autorizar a la SRE a otorgar permisos a las instituciones nacionales de crédito, para actuar como fiduciarias y adquirir el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas dentro de zonas prohibidas; finalmente, el 24 de

octubre de 1972 se decreta que en las sociedades dedicadas a la manufactura de componentes automotrices, el capital mexicano no podrá ser menor del 60%. Pereznieto refiere también que otras leyes que regulan la participación de la inversión extranjera en esta primera etapa son la de Vías Generales de Comunicación de 1940 por la que las concesiones a que esta ley se refiere se reservan a los mexicanos (Art. 12); la Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958 en donde se reserva para la Nación el dominio directo de todos los hidrocarburos en el territorio nacional (Art. 1); el reglamento de la distribución de Gas de 1960 por el que sólo mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros tendrán derecho a las autorizaciones de distribución del mismo; mediante decreto en 1965, se prohíbe la participación de inversión extranjera en las instituciones de seguros, de crédito, de fianzas, y en las sociedades de inversión; finalmente, la reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de petroquímica de febrero de 1971, reserva la petroquímica secundaria para el Estado o para sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros.

Finalmente, sugiere que la etapa "moderna" de la inversión extranjera comienza a partir de la Ley de 1973 en que se trata de aprovechar la inversión extranjera pero de acuerdo a ciertos lineamientos: que sea complementaria del capital nacional, orientada preferentemente a nuevos campos

de actividades o a establecer nuevas industrias, en asociación con el capital mexicano en porcentaje minoritario, favorezca la ocupación de técnicos y trabajadores de nacionalidad mexicana, genere nuevos empleos y propenda al desarrollo regional equilibrado, aporte tecnología avanzada en concordancia con las necesidades del país. Estos lineamientos han sido por completo modificados por el Reglamento.²

A lo anterior podría ser añadido el cambio radical de actitud hacia la inversión extranjera que comienza con el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid y cuyo resultado último ha sido el Reglamento materia de este trabajo. El camino hacia el Reglamento lo constituyen una serie de resoluciones de la CNIE que nuevamente Christman resume habilmente: "En febrero de 1984 se elaboraron nuevos lineamientos para la inversión extranjera, especificando que se le alentaría en ciertos sectores de alta prioridad, como por ejemplo en el de la maquinaria pesada, el de equipo electrónico, los productos de alta tecnología y el turismo. Más tarde, durante ese mismo año, el gobierno publicó nuevos reglamentos para facilitar los trámites administrativos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). En 1985 se dió a conocer una resolución conforme a la cual al capital extranjero proveniente de corporaciones financieras

² Perezniето Castro, Leonel, "Derecho Internacional Privado", Ed. Harla, México, 1985, págs. 122-134.

internacionales para el desarrollo se le consideraría como capital neutral y no como inversión extranjera directa. En 1986 la CNIE dió a conocer reglas más ágiles para atraer a los inversionistas pequeños y medianos. En febrero de 1988 la Comisión publicó una nueva resolución titulada Resolución General para Agilizar y Actualizar las Resoluciones Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Esta resolución puso al día todas las anteriores resoluciones generales de la CNIE y simplificó algunos procedimientos de autorización.³

³ Christman, *op. cit.*, pág. 6.

C A P I T U L O I I

PRINCIPIOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

Someramente trataremos de señalar en este capítulo lo referente a las disposiciones constitucionales y legales que norman la inversión extranjera en el país.

El Reglamento debe de ser analizado a la luz del Art. 27 constitucional que limita la propiedad de los extranjeros en el país y de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera(LIE), así como de los diversos cuerpos legales en los que interfiere.

Las limitaciones a la inversión extranjera surgen a partir de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción I que reza así: "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 siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de

faltar al convenio de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas." ¹

La Ley Orgánica de la Fracción I del Art. 27 Constitucional, reproduce lo señalado en el artículo citado con respecto a la propiedad de los extranjeros en México. Haremos referencia a sus principales disposiciones. El artículo primero en relación al 27 constitucional, establece que "Ningún extranjero podrá 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, ni ser socio de las sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja."² Para Von Wobeser es inconstitucional el que no puedan ser socios de sociedades mexicanas. Considera que primero se debió de haber modificado la Fracción I. del Art. 27 Constitucional ya que esa extralimitación constituye una violación a las garantías individuales.³

¹ Artículo 27 Constitucional.

² Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

³ Von Wobeser, Claus, "Algunos Aspectos Constitucionales sobre la Legislación de Inversiones Extranjeras en México", Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, págs. 11-12.

Por su parte, el artículo segundo establece la obligación de firmar la Cláusula Calvo para todo aquel extranjero interesado en formar parte de una sociedad mexicana "que tenga o adquiriera el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en el territorio de la República". Dicha obligación como podemos observar también se encuentra en la fracción I del artículo 27 de la Constitución.

El Artículo 3°. contiene limitaciones para que los extranjeros puedan adquirir cincuenta por ciento o más del interés total de una sociedad mexicana que posea fincas rústicas con fines agrícolas ni siquiera mediante la firma de la Cláusula Calvo.

Para el análisis del Reglamento de la LIE es fundamental determinar el alcance jurídico del artículo octavo: "Los actos ejecutados y los contratos celebrados contra las prohibiciones contenidas en esta Ley, serán nulos de pleno derecho. La falta de cumplimiento de los artículos 4 y 6 dará lugar al remate de los bienes en ella señalados".

La ley hace referencia a la posibilidad de otras restricciones puestas por leyes especiales, y al hecho de que no se reputará como "enajenación de propiedades los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios del objeto industrial, minero,

petrolero u otro no agrícola de la empresa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales."

Por último, el Artículo 11 establece que el Ejecutivo reglamentará las disposiciones de la Ley.

El Reglamento de la Ley que acabamos de comentar fué abrogado por el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera.

Durante el desarrollo del próximo capítulo compararemos diversos artículos de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera con el Reglamento de la misma ya que la finalidad de este trabajo consiste en ubicar las extralimitaciones reglamentarias con respecto a la citada Ley que ponen de manifiesto un rompimiento con el orden jurídico. Por lo anteriormente expuesto, en esta sección únicamente señalaremos las principales disposiciones de la Ley de 1973.

En su artículo segundo la Ley establece lo que se entiende por inversión extranjera, a saber: "...se considera inversión extranjera la que se realice por: I. Personas morales extranjeras; II. Personas físicas extranjeras; III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente

capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere."

Al respecto, Pereznieto se congratula de que por primera ocasión se precisa de manera general lo que se entiende por inversión extranjeras en nuestro país. Asimismo, considera que la definición tiene la virtud de abarcar instituciones reconocidas por el derecho mexicano así como instituciones ajenas reconocidas por otros sistemas jurídicos. Para el autor, es muy importante el hecho de deslindar el porcentaje de inversión y la posibilidad de determinar el manejo de la empresa aún con minoría en el capital social. Esto ha sido casi ignorado por el Reglamento.

La ley señala en su artículo cuarto las actividades reservadas al Estado y aquéllas reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Por su parte, el Art. quinto señala porcentajes específicos de inversión extranjera en diversas ramas. En este mismo Artículo encontramos la Regla general para la inversión extranjera que establece la Ley: "En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del

capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera."

La Ley equipara la inversión hecha por extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados a la mexicana " salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica."

En congruencia con el Art. 27 Constitucional, la Ley establece en su artículo séptimo la imposibilidad, para los extranjeros y para las sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, de invertir en la denominada "zona prohibida". "Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre los bienes a que se refiere el párrafo anterior previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción I del párrafo cuarto del artículo 27

constitucional." Lo anterior es una referencia a la Cláusula Calvo.

En su Art. 12 al referirse a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Ley dispone como facultades de la misma, entre otras, las siguientes:

I. Resolver, en los términos del artículo 5 de esta Ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;

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

...VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras;"

El Artículo 13 es fundamental para analizar la promulgación del Reglamento de la Ley. Independientemente de los casos específicos de contradicciones entre ambos cuerpos legales, es importante no perder de vista a lo largo de este trabajo los principios rectores que la Ley señala a la Comisión y tratar de ubicar hasta qué punto éstos se tomaron en cuenta en la creación del Reglamento:

"Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a las cuales se regirá, la Comisión tomará en cautela los siguientes criterios y características de la inversión: I. Ser complementaria de la nacional; II. No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas; III. Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones; IV. Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra; V. La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana; VI. La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de los productos; VII. La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior; VIII. La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional del área latinoamericana; IX. Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo; X. No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional; XI. La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate; XII. El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país; XIII. Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción; XIV. Preservar los valores sociales y culturales del país; XV. La importancia

de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional; XVI. La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y XVII. En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apege a la política de desarrollo nacional."

Con respecto al artículo 5, antepenúltimo párrafo la CNIE está facultada para resolver sobre el aumento o la disminución de los porcentajes inclusive participando hasta en 100%, sin embargo, cuando así sucedía, en general la propia comisión condicionaba dicha inversión para que en un plazo de cinco a seis años mexicanizara la inversión (49-51%).⁴

En el capítulo anterior se hizo mención de la importancia de las resoluciones de la Comisión como antecedentes del Reglamento. Una buena parte de lo hoy permitido por el Reglamento, así como cuestiones procedimentales y precedentes específicos de inversiones por arriba de la regla general ya habían sido otorgados por la Comisión. A lo largo del análisis del Reglamento anotaremos estas semejanzas. Por ahora únicamente trataremos de resumir los temas fundamentales de dichas resoluciones.

Las resoluciones establecieron condiciones preferenciales como en el caso de la industria maquiladora. Interpretaron

⁴ Pereznieto, op. cit., pág. 141.

ciertas lagunas de la Ley extralimitándose en algunos casos al influir en procesos económico-políticos como el referente al control de cambios aplicado en el país o a ciertas disposiciones referentes a la compra-venta de inmuebles por parte de mexicanos en los EUA para lo cual no estaba facultada de acuerdo a la LIE.

No obstante lo anterior, es posible generalizar que la mayoría de dichas resoluciones refrendaban la necesidad de que la inversión extranjera fuera complementaria de la nacional y que ésta no debería de entrar en campos cubiertos adecuadamente por firmas mexicanas.

Muchos han ubicado la legalidad del Reglamento en las facultades de la CNIE que acabamos de señalar. No es común en nuestro universo jurídico que un órgano del Ejecutivo llegue a tener tantas facultades discrecionales incluyendo la modificación de la Ley, con el fin de adecuarla a las diversas circunstancias o para casos específicos.

Desde la promulgación de la Ley y al nacer la Comisión, hubo críticas sobre la constitucionalidad de ambas, lo que también sucedió con muchas de las resoluciones que la misma fué dictando.

Von Wobeser resumía de la siguiente manera su posición: "Una vez analizada la facultad que tiene el Presidente de la República para expedir Reglamentos, y la limitación que tiene el mismo de delegar esa facultad, en favor de otras personas, podemos concluir que la fracción VI del artículo 12 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular

la Extranjera es inconstitucional, ya que se está delegando en favor de una Comisión integrada por Secretarios de Estado una facultad que, como se ha demostrado anteriormente, compete en exclusiva al Presidente de la República.

En consecuencia, todas las resoluciones que expida la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, con fundamento en esta facultad o que tengan las características de un Reglamento, adolecen del vicio de inconstitucionalidad."⁵

Lo anterior debe de haber sido tomado en cuenta para la promulgación del Reglamento por medio del Ejecutivo.

Sobre este mismo punto Barrera Graff considera que el Congreso tuvo la facultad para crear la CNIE pero su opinión sobre la facultad reglamentaria era que "Según la ley, corresponden a la C.N.I.E. facultades tanto de creación, modificación o extinción de situaciones generales (función propiamente legislativa), como situaciones jurídicas particulares, vinculadas o discrecionales (función propiamente administrativa) e, inclusive, ejecución de actos materiales." Asimismo indica que "Se trata... de una función legislativa, en cuanto que los acuerdos dictados por la comisión tengan las características materiales de la ley y no las de un acto administrativo. Y en cuanto que la expedición de leyes y decretos (no así de reglamentos, Artículo 73, fracción I constitucional), es facultad del poder legislativo, mediante el procedimiento establecido por la Constitución Federal (Artículos 65 y 72), ley en sentido formal, y que

⁵ Von Wobeser, Claus, op. cit., págs. 132-133.

algunas de dichas resoluciones contienen normas o disposiciones de carácter general, abstracto, indeterminado, ley en sentido material, que no son disposiciones reglamentarias esas resoluciones generales de contenido normativo que dicte o haya dictado la C.N.I.E., son contrarias a nuestro régimen constitucional de división de poderes(Artículo 49, párrafo segundo)"⁶

Siguiendo con la facultad reglamentaria de la CNIE, Alvarez Soberanis coincide con Gómez Palacio al afirmar que "...la facultad prevista en la fracción IV del artículo 12 de la LIE "no puede considerarse como base para que la comisión unilateralmente se otorgue facultades adicionales no previstas por el legislador."⁷

Asimismo, al justificar estas facultades de la CNIE, Alvarez Soberanis concuerda con Barrera Graff en que "Para tomar cualquier decisión, dentro del ámbito de sus facultades discrecionales, necesita la comisión basarse en los supuestos del artículo 13 de la LIE y además, invocar las circunstancias que concretamente se refieran al caso discutido, o, en su caso, a la resolución general que dicte"⁸

Sobre el mismo punto Heftye coincide también con Barrera Graff en cuanto a que la CNIE "pese a estar investida de

⁶ citado en Perezniето, Leonel, op. cit., págs. 146-147.

⁷ Alvarez Soberanis, Jaime, "Las Nuevas Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Alcances y Perspectivas", en Jurídica, anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, 1986-1987, núm. 18, pág. 182.

⁸ Ibidem, pág. 178.

amplias facultades discrecionales para la toma de decisiones, necesita "basarse en los supuestos del artículo 13 de la LIE, invocar las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, o, en su caso, a la Resolución que dicte."⁹

Aún más agrega que "Sin duda el artículo 13 es el precepto total de la legislación mexicana en materia de inversión extranjera y al señalar los parámetros para admitir la IED no cae ni en la rigidez absoluta ni en la ambigüedad por lo que funge con acierto como el punto de partida del proceso de toma de decisiones respecto de la inversión foránea."¹⁰

Como podemos observar el Reglamento fué expedido por el Presidente de la República y no por la Comisión probablemente con fundamento arriba señalado. Sin embargo, este hecho no afecta el que el Reglamento debió de haberse ajustado a los parámetros que la propia LIE señala, los autores citados coincidieron en la necesidad de ajustar esta actividad reglamentaria a los lineamientos del artículo 13 de la LIE.

Sin embargo, como se comentará en el próximo capítulo, el Reglamento está muy alejado de los lineamientos citados, cambiando las directrices por otras de mayor concordancia con la economía nacional, que aún con la importancia que

⁹ Hefty Etienne, Fernando, "Criterios de Admisibilidad de la Inversión Extranjera Directa en México", en Jurídica anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, 1986-1987, núm. 18, pág. 214.

¹⁰ Ibidem, pág. 232.

podieran tener, jurídicamente no es posible defenderlas en base a los comentarios anteriormente citados.

Habría que agregar a la validez de este cambio de lineamientos, las extralimitaciones en las que incurre el Reglamento con respecto a la Ley llegando, en algunos casos, a permitir lo expresamente prohibido por ella. Estos dos últimos aspectos no pueden por ningún motivo ser objeto de un Reglamento cuya misión es detallar y llenar las lagunas establecidas por la Ley y no modificar la regulación de las diversas áreas que la misma abarca.

Un sinnúmero de opiniones coinciden con ello. Para Von Wobeser, "...el poder ejecutivo tiene, en los términos de los artículos 89 fracción I, 92, y 107 párrafo VIII inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la llamada facultad reglamentaria. Esta facultad que tiene el Ejecutivo de expedir Reglamentos se encuentra limitada a que los mismos nunca podrán exceder los términos de las leyes que reglamentan."¹¹

Para García Moreno, "El reglamento es un conjunto de normas jurídicas emitidas por el Poder Ejecutivo. Lo anterior implica que un reglamento "presupone la existencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado", es decir, que "las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento"¹²

¹¹ Von Wobeser, op. cit., págs. 13-14.

¹² García Moreno, op.cit., pág. 2.

Sería absurdo reseñar en este capítulo la gran cantidad de autores que han sostenido exactamente el mismo punto de vista con respecto a "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes" establecida por el artículo 89 fracción I de la Constitución. Una vez asentada la dificultad para defender jurídicamente el Reglamento que nos ocupa trataremos de analizar con mayor detalle el contenido del mismo en el próximo capítulo.

CAPITULO III

ANALISIS JURIDICO DEL REGLAMENTO DE LA LIE.

La finalidad de este capítulo es adentrarnos en la parte medular del trabajo. Se analizarán los principales artículos del Reglamento a la luz de la Ley y la Constitución.

En las disposiciones generales dentro del Título primero, el Artículo 1 establece lo siguiente: "Para efectos de este reglamento, se entenderá por: I. Ley: la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; II. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; III. Comisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; IV. Resoluciones Generales: las Resoluciones Generales que expida la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; V. Secretario Ejecutivo: el Secretario Ejecutivo de la Comisión; VI. Registro: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; VII. Inversionista Extranjero: las personas, unidades y sociedades a que se refiere el artículo 2 de la Ley, con excepción de los extranjeros radicados en el país con calidad de inmigrados a que se refiere el Artículo 6 de la Ley; VIII. Clasificación: la basada en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

Informática, que forma parte de este reglamento; IX. Sociedades: las sociedades constituidas conforme a la legislación mercantil de la República Mexicana o las sociedades y asociaciones constituidas conforme a la legislación civil de las entidades federativas de la misma; X. Instituciones de crédito: las sociedades nacionales de crédito y el Banco Obrero, S.A.; XI. Acciones: las acciones y partes sociales representativas o constitutivas del capital social de sociedades; XII. Domicilio: 1. Tratándose de personas físicas: i) Cuando realicen actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios; ii) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso y presten servicios profesionales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades; y iii) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades. 2. En el caso de personas morales: i) EL local dentro de la República Mexicana en donde se encuentre la actividad principal del negocio que operen, si se trata de personas morales constituidas conforme a las leyes extranjeras; y, ii) El local en donde se encuentre la administración principal del negocio que operen, si se trata de sociedades. XIII. Zona restringida: la faja de territorio nacional de cien kilómetros de ancho que corre a lo largo de las fronteras y la de cincuenta kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del país, a que se refieren la fracción I del artículo 27 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7 y 18 de la Ley y el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República. XIV. Nuevo Campo de actividad económica: toda actividad diferente a la que un inversionista extranjero establecido haya efectivamente realizado a partir de que adquiere tal carácter, en forma continua, a escala comercial y no experimental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo con la Clasificación. XV. Nueva línea de productos.: todo producto o grupo de productos diferentes a los que un inversionista extranjero establecido haya efectivamente elaborado o fabricado a partir de que adquiriera tal carácter, en forma continua, a escala comercial y no experimental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo con la Clasificación. XVI. Nuevo establecimiento: toda área y todo local físicamente independiente o diferente a los establecimientos que los inversionistas extranjeros efectivamente tengan abiertos y operen, en los que pretendan realizar sus actividades industriales, comerciales y de prestación de servicios, con personal dependiente de los propios inversionistas extranjeros o con personal, que dependiendo de terceros, preste sus servicios a los mismos inversionistas extranjeros y cualquiera que sea el título jurídico por virtud del cual tengan la posesión, uso o goce del inmueble. XVII. Relocalización de establecimiento: la

apertura de un nuevoestablecimiento y el cierre total del establecimiento que se sustituye."¹

Para fines del presente trabajo serán utilizados los conceptos definidos por este artículo primero.

Al respecto de este artículo, Gómez Palacio considera lo siguiente: "Al señalar la fracción IX lo que se considera para efecto del Reglamento como sociedades, deja afuera a las sociedades y asociaciones constituidas conforme a la legislación civil del Distrito Federal, ya que éste no es entidad federativa y a las sociedades constituidas conforme a otras legislaciones diferentes a las referidas mercantil y civil. La fracción X al identificar las instituciones de crédito no incluye dentro de éstas al Banco del Ejército, Fuerza Aerea y Armada, ni al City Bank, N.A..[Asimismo], Resulta sintomático que al área referida en la fracción XIII, que tradicionalmente se le ha venido identificando como "zona prohibida" para extranjeros, se le haya atenuado la denominación por la de "zona restringida".²

ARTICULO 2. "Las solicitudes para obtener las autorizaciones que deba otorgar la Secretaría en los términos de la Ley y este Reglamento, se presentarán ante el Secretario y ante él se desahogarán. El secretario Ejecutivo someterá a resolución de la Comisión las

¹ Reglamento de la LIE

² Gómez Palacio, op. cit, págs. 148-149.

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 periodo 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. El Secretario Ejecutivo deberá emitir las resoluciones que sean de su competencia, con base en las atribuciones que le correspondan conforme a la Ley y las que le señale la Comisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo. La Secretaría emitirá el acto que corresponda, con apego a la resolución que el Secretario Ejecutivo expida, en un término que no excederá de treinta días hábiles a partir de la fecha mencionada. 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. El Secretario Ejecutivo declarará integrado el expediente o requerirá a los solicitantes la información adicional o complementaria que a su juicio sea indispensable o, en su caso, las aclaraciones que juzgue necesarias sobre la información proporcionada, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación de las respectivas solicitudes de autorización. Transcurrido el plazo anterior sin que emita el Secretario

Ejecutivo la declaratoria o requerimiento correspondiente, se considerará que el expediente de que se trata ha quedado debidamente integrado. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá resolver las solicitudes de obtención de los permisos previstos en la Ley y este Reglamento dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que sean presentadas. Transcurrido el plazo señalado sin que resuelva lo que corresponda, se considerará que la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió el permiso que se hubiere solicitado."

El documento de Bancomer facilita la comprensión de este artículo mediante el siguiente cuadro:

RESPONSABLE	ASUNTO	A PARTIR DE	PLAZO
Secretario	Integración exped.	Presentación solicitud	10
Secretario/ Comisión	Presentar a la Comisión.	Integración Expediente	30
Comisión	Solicitudes	Integración Expediente	45
Secreatrio	De su competencia	Integración Expediente	15
S.R.E	Solicitud	Presentación	45 ³

Este artículo resulta de singular importancia al disponer mediante el reglamento de la autorización ficta no contemplada por la Ley. Para Gómez Palacio, "...la autorización ficta o automática carece de sustentación jurídica, ya que, se refiere a la autorización de la Secretaría aludida, por lo que toca a la materia de

³ Bancomer, op. cit., pág. 5.

adquisiciones prevista en el Art. 8 de la LIE, el Reglamento de la LIE no puede modificar la obligación incluida en el precepto citado que obliga a la resolución previa de la Comisión, y si ésta no se dá, la autorización ficta carecería de validez jurídica."⁴ Asimismo, considera que "...El Reglamento como ordenamiento subordinado a la LIE, se excede al pasar por alto la necesaria resolución de la Comisión".⁵

Mientras que la LIE tuvo la intención de crear un órgano decisorio del más alto nivel, "Resulta contrario a esta intención, un reglamento que establece un mecanismo que puede llegar a evitar la intervención de este cuerpo colegiado, a través de una autorización ficta, que se dá por el mero transcurso de términos perentorios; a pesar de que este Artículo del Reglamento de la LIE, tenga la sana intención de beneficiar con un mecanismo ágil al peticionario."⁶

El autor referido considera conveniente este mecanismo para ciertas autorizaciones como aquellas referentes a la modificación de sociedades, pero establece que "no es lo mismo tratandose de adquisición de bienes inmuebles por extranjeros; ya que en este caso, el art. 27-I de la Constitución obliga a la celebración de un convenio por el extranjero, conocido como la Cláusula Calvo. Obvio resulta que el Reglamento de la LIE no puede a través de una

⁴ Gómez Palacio, op. cit., pág. 152.

⁵ Ibidem, pág. 152.

⁶ Ibidem, pág. 152.

autorización ficta, eludir la obligación constitucional para el extranjero de convenir la Cláusula Calvo, en el caso de que ésta no la hubiere incluido en su solicitud y la autoridad no contestare dentro del término legal provocando la autorización ficta."⁷ Al respecto, el propio Gómez Palacio considera que esta determinación de competencias al constituir un equívoco debe de resolverse de acuerdo a la Ley de mayor jerarquía por lo que para él, los permisos se deberán de seguir otorgando de acuerdo a la LIE.

En nuestra opinión coincidiríamos con Gómez Palacio en la invalidez jurídica de esta autorización de forma tan genérica en virtud de que algunos de los permisos referidos tienen una regulación legal o inclusive constitucional amén de una historia recogida en la voluntad del legislador que requeriría una adecuación a los tiempos actuales mediante reformás legales y constitucionales.

"ARTICULO 3. Las personas físicas extranjeras residentes en el país con calidad de inmigrados requerirán recabar las autorizaciones y deberán solicitar las inscripciones en el Registro prevenidas en la Ley y en este Reglamento sólo en los casos señalados en el siguiente artículo".

ARTICULO 4. "Se considerará que una persona está vinculada con centros de decisión económica del exterior cuando: I. Preste directa o indirectamente servicios personales subordinados de cualquier tipo a un

⁷ Ibidem, pág. 153.

inversionista extranjero. II. Dependa de un inversionista extranjero para comercializar los bienes y servicios que produzca , por lo que hace a los mismos."

Ha sido aplaudida la intención del Reglamento de delimitar lo que se entiende por vinculación con centros de decisión económica del exterior. No obstante, las dos categorías establecidas en este artículo no permiten delimitar adecuadamente ambos supuestos. Coincidimos con Gómez Palacio en el hecho de que la subordinación laboral debe ser entendida a partir de la Ley Federal del Trabajo. Por otro lado, en una época como la actual con un desarrollo tan complejo de la actividad industrial y comercial, resulta difícil delimitar lo referente a la dependencia de un inversionista extranjero" para comercializar los bienes y servicios que produzca"(sic).⁸

A.- De la inversión extranjera. De las actividades económicas en general.

ARTICULO 5. "Para los efectos de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 5° de la Ley, los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de empresas, en el auto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en la

⁸ Al respecto ver artículo sobre las mejores ideas de 1990 de la revista Fortune vol. 123, núm. 1, escrito por Lewin, Rebecca y Sookdeo, Ricardo.

Clasificación, sin que para tal efecto requieran autorización de la Secretaría, siempre que:

I. Efectúen inversiones en activos fijos, destinados a la realización de las actividades económicas propias de la empresa, en su período preoperativo, hasta por el monto que fije periódicamente la Secretaría, para efectos de su actualización.

II. Las inversiones a que se refiere la fracción anterior se realicen con recursos financieros provenientes del exterior, obtenidos por aportaciones de capital de los socios o accionistas o por financiamientos que les sean otorgados por personas morales extranjeras o por instituciones de crédito con recursos obtenidos del exterior.

En el caso de que los socios o accionistas de las sociedades que se constituyan sean inversionistas extranjeros establecidos en el país, las inversiones podrán realizarse con recursos provenientes de su propio patrimonio.

El capital social pagado deberá ser por un monto mínimo equivalente al 20% de la inversión total en activos fijos, al término del período preoperativo.

III. Las sociedades que se constituyan ubiquen los establecimientos industriales que se requieran para realizar sus actividades industriales o manufactureras fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial,

sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes.

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.

Se considerará que las sociedades han iniciado operaciones en la fecha en que obtengan el primer ingreso derivado de la venta comercial de sus productos o de la prestación de sus servicios.

V. Las sociedades que se constituyan deberán generar empleos permanentes y establecer programas continuos de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y de desarrollo personal para los trabajadores, de conformidad con la legislación aplicable.

VI. Las sociedades que se constituyan deberán utilizar tecnologías adecuadas y observar las disposiciones legales expedidas en materia ecológica

Se entenderá que los inversionistas extranjeros han estado conformes con los requerimientos establecidos en este artículo por el sólo hecho de adquirir acciones de las sociedades que se constituyan de conformidad con el régimen de este artículo."

Este artículo es sin duda la piedra angular del Reglamento. En él como podemos observar por la redacción del artículo se establecen directrices novedosas que serán guía

para muchas otras situaciones, reguladas por artículos posteriores.

Von Wobeser al comentar la cláusula calvo establecía la invalidez de la misma al tratarse de un supuesto pacto entre inversionistas y gobierno que nunca se firmaba de hecho entre ellos. Este artículo establece otro de muy dudosa validez en la aceptación de los compromisos referidos al ser pactados en una forma tan general y con un amplio rango de subjetividad en cada uno de ellos. Quitando aquellos de índole económica y territorial, los demás no parecen ser sino buenos deseos. De acuerdo a la LIE, al dar una autorización caso por caso, era posible pactar ciertos compromisos con una revisión rigurosa de los mismos. Por lo anterior, aún sin entrar en materia sobre la validez de este artículo al trasgredir absolutamente la norma general establecida por la LIE, pareciera que si lo que se desea es la apertura en casi todas las áreas al 100% de inversión extranjera, se deberían de exigir pocos requisitos con posibilidades de ser cumplimentados y dejar las otras áreas a las diversas leyes en cada materia para señalar, al igual que a la inversión nacional, compromisos de trabajo, educación, protección ecológica, etc.

Sobre este último punto, Ramos Garza nos refiere que la regla general de la LIE es la de 51-49, autorizando a la CNIE para determinar en casos específicos condiciones de recepción de la inversión extranjera. "Ahora el Reglamento excede a lo dispuesto por la LIE, establece en forma

general, y no para casos específicos, en su artículo 5, que los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital de las empresas, en el acto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en una nueva clasificación de actividades económicas y productos que el propio Reglamento enumera,"⁹ siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

Con respecto a este artículo, es muy clara la posición de Gómez Palacio al establecer que la LIE regula "...desde un 0% hasta un 100% de participación de la inversión extranjera de manera ascendente, paso por paso, precepto por precepto; de tal manera, que la interpretación del inciso d) del Art. 5o de la LIE, se dirige a los porcentos, todos ellos reducidos, es decir, menores al 49%, que "señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias" además de los que se hubieren listado en los incisos a) al c) del referido Art. 5o; por lo que la utilización de este inciso d) como fundamento para permitir la participación de la inversión extranjera, en hasta 100% del capital social de las empresas, resulta sorprendente y contraria a la tendencia o directriz del legislador de la LIE, que se ha dejado apuntada...Este precepto otorga al inversionista extranjero, un derecho de constitución de empresas privilegiado, ya que le permite evitar la autorización de

⁹ Ramos Garza, Oscar, " Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México, Fideicomisos de Zona Prohibida", pág. 249.

la Comisión a la que lo obliga el Art. 5o de la LIE; este derecho se dá siempre que el inversionista extranjero cumpla con los requisitos y condiciones listados y realice actividades no incluidas en la referida Clasificación".¹⁰

En este artículo observamos nuevamente las discrepancias que se generan entre el Reglamento y la LIE. A lo anterior Gómez Palacio agrega, con razón, que suponiendo sin conceder que el Reglamento pueda permitir la inversión extranjera al 100% en los diversos rubros autorizados sin autorización de la Comisión, al no tomar en cuenta el otro supuesto de la LIE la inversión no podría detentar el control de la empresa sin autorización de la Comisión. "...cumpliendo con los requisitos sólo quedaría autorizado para participar en hasta 100% del capital social, pero no podría detentar la facultad de determinar el manejo de la empresa ya que de ser así sí requeriría el previo permiso de la Comisión de acuerdo al artículo 5o de la LIE.... Este es un aspecto de especial cuidado, a ser revisado por los notarios públicos y encargados de los registros públicos relacionados con la constitución de empresas, quienes quedan obligados, en los términos del Art. 30 de la LIE a insertar "en los documentos en que intervengan, las autorizaciones que deban expedirse en los términos de" la LIE, bajo la pena de la pérdida de la patente y del cargo respectivamente."¹¹

¹⁰ Gómez Palacio, op. cit., pág. 156.

¹¹ Ibidem, pág. 156.

El incumplimiento de las condiciones estaría relacionado con los artículos 27, 28 y 29 de la LIE. Este punto ha causado también mucha polémica ya que para Gómez Palacio, "Aunque el Reglamento de la LIE no contenga sanciones ante el incumplimiento del Art. 5o del Reglamento de la LIE, no por ello es una norma jurídica imperfecta, pues las sanciones correspondientes se encuentran previstas en la LIE, lo que resulta congruente, pues un reglamento no puede preveer sanciones, sino tan sólo desarrollar y precisar las que contenga la Ley reglamentada".¹²

Sin embargo para Ramos Garza, "Es curioso notar que el Reglamento no impone sanciones ¿Qué pasará cuando los inversionistas extranjeros no cumplan o no puedan cumplir con cualquiera de los requisitos que aceptaron? Por la redacción de este artículo 5 del Reglamento, creemos que los requisitos que establece son aplicables únicamente a sociedades con objetos industriales. Sin embargo, también se fijan a sociedades prestadoras de servicios y a sociedades comerciales, que no estén incluidas en la clasificación del Reglamento, lo que permite la constitución de sociedades inmobiliarias, que por no estar incluidas en dicha clasificación, se sienten abiertas para inversionistas extranjeros hasta en un 100%." ¹³

¹² Ibidem, pág. 157.

¹³ Ramos Garza, op. cit., pág. 250.

La polémica se ha generado entre diversos autores ya que algunos festejan el que no se hayan establecido sanciones en un reglamento ya que atentaría contra toda técnica legislativa, mientras que otros son de la opinión de que el Reglamento excede a la Ley por lo que difícilmente las sanciones impuestas por ésta pueden ser aplicables a los supuestos de aquél.

ARTICULO 6. "Tampoco se requerirá autorización de la Secretaría para que los inversionistas extranjeros adquieran en cualquier proporción acciones de sociedades, establecidas o en el acto de su constitución, siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras actividades industriales o comerciales para exportación, de conformidad con las disposiciones administrativas que establezcan reglas especiales para su operación."

Con respecto a la maquiladoras, estos beneficios ya se habían establecido en la Resolución General Unica en su sección V. Sin embargo, "... análisis posteriores deberán precisar si desde un punto de vista estrictamente jurídico, el Ejecutivo Federal puede a través del Reglamento de la LIE, ejercitar una facultad reservada por el legislador de la LIE, a la Comisión."¹⁴

Para Gómez Palacio el extender este beneficio a las "actividades industriales y comerciales para exportación"(no

¹⁴ Gómez Palacio, op. cit., pág. 158.

maquiladoras), resulta demasiado amplio e impreciso ...por lo que es indispensable que las disposiciones administrativas referidas en el propio precepto, establezcan las reglas especiales para su operación; de lo contrario, aparentemente se refiere a cualquier exportación, sin importar el area de actividad ni el monto."¹⁵

ARTICULO 7. "Se requiere autorización de la Secretaría para que los inversionistas extranjeros adquieran acciones o activos fijos de las sociedades cuando, como resultado de la adquisición de que se trate, se rebase la proporción del 49% del capital social o de los activos fijos, salvo los casos previstos en los artículos 5 y 6."

De acuerdo al artículo 8 de la LIE, serán nulos los actos que se realicen sin la previa resolución de la CNIE y la autorización de la Secretaría correspondiente con respecto a la adquisición por parte de extranjeros de más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa establecida.

Para Gómez Palacio, de acuerdo al artículo 8 de la LIE, que habla de la Secretaría correspondiente, es absurdo que las autorizaciones únicamente las otorgue la SECOFI. "Además la Secretaría que corresponda, con base en el precepto aludido, párrafo tercero, deberá hacerlo previa resolución de la Comisión, a lo que pasa por alto en este Art. 7o del

¹⁵ Ibidem, pág. 158.

Reglamento de la LIE...A lo anterior debe agregarse la inconsistencia por lo que toca al por ciento de capital social ya que este Art. 7o del Reglamento de la LIE lo eleva al 49%, en tanto el Art. 8o de la LIE lo establece en 25%."16 Para el autor hay una gran confusión en este artículo con respecto a si se refiere a lo dispuesto en el artículo 5o de la LIE o al 8o de la misma.

En el mismo sentido Ramos Garza establece: "Ahora el Reglamento señala en su artículo 7, que los inversionistas extranjeros podrán adquirir acciones o activos fijos de sociedades mexicanas aun cuando se rebase la proporción del 49% del capital social, siempre que éstos estén de acuerdo con los requisitos a que el artículo 5 del Reglamento se refiere y que enumeramos anteriormente. Lo anterior, evidentemente, también va más allá de lo dispuesto por el artículo 8 de la LIE que ya mencionamos".17 Además existe la posibilidad para los extranjeros rebasen la proporción del 49% del capital social de empresas mexicanas durante 3 años acogiéndose a lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del Reglamento, que en esencia establece criterios semejantes a los del Art. 5° .

16 Ibidem, pág. 158.

17 Ramos Garza, op. cit., pág. 250

B.- Inversión de las sociedades financieras
internacionales para el desarrollo.

ARTICULO 8. "Para los efectos de este capítulo, se consideran sociedades financieras internacionales para el desarrollo, aquellas personas morales extranjeras cuyo objetivo primordial consista en fomentar el desarrollo económico y social de los 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.

La Comisión podrá reconocer el carácter de sociedades financieras internacionales para el desarrollo a aquellas que al efecto lo soliciten."

ARTICULO 9. "Para los efectos de la Ley y de este reglamento, no se considerará inversión extranjera la que se realice por las sociedades financieras internacionales para el desarrollo, si:

I. Asumen ante la Secretaría la obligación de enajenar las acciones que adquieran de sociedades en un plazo no mayor a veinte años, contados a partir de la fecha de adquisición, y,

II. Se abstienen de supeditar la adquisición de acciones de sociedades a la concertación o celebración por estas últimas de convenios o cláusulas restrictivas de cualquier naturaleza.

Este criterio ya había sido sostenido en las resoluciones generales de la Comisión nacional de Inversiones Extranjeras, bajo idénticos supuestos. La Comisión estableció cuales son esas sociedades en su resolución general número 2 publicada el 21 de junio de 1989. Se da una situación muy conveniente para estas sociedades ya que al no considerárseles como inversión extranjera, "a contrario sensu debe considerarse como inversión nacional, ó como inversión neutra".¹⁸

Queda abierta la posibilidad para que otras lo soliciten en cualquier momento. Para Gómez Palacio es contrario al artículo 2o de la LIE el que la inversión hecha por las SFID no se considere inversión extranjera. Para él están sujetas a las autorizaciones previstas para los inversionistas extranjeros en la LIE.

C.- Inversión extranjera mediante fideicomisos.

ARTICULO 10. "Sólo requieren de autorización de la Secretaría los fideicomisos por virtud de los cuales inversionistas extranjeros adquieran cualquiera de los

¹⁸ Ogarrío, op. cit., pág. 16.

derechos de fideicomisario siguientes: I. Derechos de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que impliquen o den por resultado que la participación total de los inversionistas extranjeros en el capital social de las mismas rebase la proporción del 49% de este último.

II. Derechos de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa. III. Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación. Igualmente requerirán autorización los actos posteriores a la constitución del fideicomiso por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros, adquieran los derechos a que se refiere este artículo, si para la constitución del fideicomiso no hubiese sido necesario obtener tal autorización.

ARTICULO 11. Para establecer los porcentajes a que se refiere el artículo 10, se computarán las adquisiciones hechas por inversionistas extranjeros , con motivo de operaciones anteriores realizadas directamente o a través de fideicomisos.

ARTICULO 12. La Secretaria podrá autorizar a inversionistas extranjeros y a sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros", para que adquieran derechos de fideicomisario en fideicomisos de acciones representativas

del capital social de sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros", que tengan en propiedad inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, siempre que las sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros" de que se trate, realicen nuevas inversiones productivas para la realización de actividades industriales y turísticas, y se cumplan en lo conducente las disposiciones del capítulo III de este título."

El Reglamento asigna competencias distintas a las que originalmente asigno la LIE. Esto ha producido un debate jurídico al respecto. Para Gómez Palacio: "La autorización referida tan sólo a la SECOFI, deja a un lado la necesidad de autorización de otras Secretarías que llegaren a ser las que correspondan y la resolución previa de la Comisión, ambas previstas en el art. 8 de la LIE."¹⁹

Estos artículos constituyen parte de las novedades generadas por el Reglamento. Bancomer, a través de un documento de promoción del Reglamento, lo explica de la siguiente manera: "El reglamento señala en su artículo 10 que no se requerirá autorización de la SECOFI para constituir fideicomisos por virtud de los cuales inversionistas extranjeros adquieran, a través de fideicomiso, derechos de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que implique o dé por resultado que la participación total de las mismas no rebase la proporción del 49% de éste último. Si rebasa se requerirá autorización

¹⁹ Gómez Palacio, op. cit., pág. 163.

de la SECOFI. En esta opción, es claro que cualquier inversionista extranjero podría celebrar un fideicomiso de inversión con el siguiente esquema: a) Fideicomitente: Un inversionista extranjero. b) Fideicomisario: El propio fideicomitente o la persona física o moral que designa el fideicomitente. c) Fiduciario: Una sociedad nacional de crédito. d) Objeto: Recursos traídos del extranjero. e) Fines: Cambiar las divisas por moneda nacional e invertir ésta en acciones cotizadas en Bolsa, cuidando que no rebase el 49% del capital de la o las sociedades emisoras que se adquiriera."²⁰

Pocos artículos del Reglamento han causado tal confusión como éstos tres. Al analizar la fracción I del artículo décimo, Gómez Palacio agrega: "...el Ejecutivo Federal considera, que el inversionista extranjero participa en el capital social, a pesar de detentar derechos fideicomisarios de voto o pecuniarios, y no la titularidad de las acciones o partes sociales; esta posición resulta sorprendente, ya que la contraria le sirve de fundamento en relación a otras disposiciones de este reglamento. La necesidad de autorización por otro lado, debió indicar, surgía al exceder el 25% del capital social, conforme lo prevee el artículo 80. de la LIE."²¹

²⁰ Bancomer, op. cit., pág. 14.

²¹ Gómez Palacio, op. cit., pág. 163.

Al igual que con los dos anteriores, existe un gran debate con respecto a las obligaciones impuestas por el artículo 12, "¿Se contradicen los criterios de los artículos 10 y 11 con el artículo 12, todos ellos del Reglamento de la LIE, al indicar los primeros que el inversionista extranjero-fideicomisario se le considera socio, ya que se computan por igual (a efecto de terminar el por ciento de participación de la inversión extranjera en el capital social las adquisiciones realizadas por este "directamente o a través de fideicomisos" y por otro lado el art.12 al establecer el mecanismo de autorización para los mismos inversionistas extranjeros fideicomisarios, de las adquisiciones accionarias referidas, no considerándolos socios porque de otra manera violaría el art. 10. de la LO, art.27 que prohíbe el caso del extranjero-socio de sociedad mexicana?"²²

Bancomer explica el artículo 12 de la siguiente forma: "Sólo requerirán autorización de la SECOFI los fideicomisos por los cuales los extranjeros adquieran participaciones mayores del 49% de las sociedades, sea en acciones, activos fijos, en los derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación. Se podrá autorizar a inversionistas extranjeros y a sociedades mexicanas, sin cláusula de exclusión de extranjeros, para que adquieran derechos de fideicomisario en sociedades originalmente concebidas para no admitir

²² Ibidem, pág. 166.

extranjeros que tengan en propiedad inmuebles en zonas restringidas (playas y fronteras), siempre que éstas últimas realicen nuevas inversiones en actividades industriales y turísticas y cumplan con los requisitos de la Ley.²³

Ramos Garza opina sobre el particular que el artículo 12 del Reglamento "faculta a la SRE para que discrecionalmente autorice a inversionistas extranjeros y a sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, a adquirir derechos de fideicomisario en fideicomisos de acciones representativas del capital social de sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros que sean propietarias de inmuebles ubicados en zonas restringidas, y pone como condición que estas sociedades propietarias del inmueble, realicen nuevas inversiones productivas para la realización de actividades industriales y turísticas y cumplan con las disposiciones conducentes del capítulo tercero relativo a fideicomisos sobre inmuebles. [Este procedimiento no ha sido utilizado porque las instituciones fiduciarias lo consideraban violatorio del principio constitucional.] La LIE, como dijimos antes, no regula este tipo de fideicomisos. Sin embargo, la única disposición de la LIE que puede ser aplicable a esta nueva operación, la encontramos en el artículo 8, de la LIE que establece la obligación de someter a autorización de la CNIE los actos por los cuales la administración de una empresa recaiga en

²³ Bancomer, op. cit., pág. 12.

inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Es evidente que el fideicomiso de acciones que ahora consiente al reglamento en su artículo 12, permite al inversionista extranjero, tener el manejo de la empresa y la administración de la misma. Como consecuencia, la autorización para este tipo de operación deberá ser otorgada por la CNIE y no por la Secretaría de Relaciones Exteriores como indica el reglamento."²⁴

Anteriormente se requería que la sociedad con cláusula de exclusión de extranjeros traspasara el inmueble en fideicomiso de zona prohibida y designara al extranjero como fideicomisario. En el caso de sociedades extranjeras se requería de una sociedad mexicana y por lo mismo de una resolución específica de la CNIE porque con esto se excedía la regla de 51-49. Tanto en este sistema como en otros que se operaban, existían un sinnúmero de problemas para llegar a ese resultado. "Con lo dispuesto por el artículo 12 esos problemas se eliminan por completo. Además, los inversionistas extranjeros pueden construir sociedades mexicanas con 100% de capital extranjero y celebrar con ellas los contratos que crean convenientes para la adecuada operación y explotación de los inmuebles, o explotar estos directamente a través de la sociedad cuyas acciones controlan como fideicomisarios que este artículo 12 del

²⁴ Ramos Garza, op. cit., págs. 246-247.

Reglamento les permite constituir".²⁵ Con respecto a los permisos de la SRE para constituir sociedades, "ya no es requisito necesario señalar el objeto, el capital, el domicilio, ni la cláusula de extranjería que se escoja, únicamente la denominación de la sociedad para que la Secretaría pueda llevar un control de denominaciones. Los notarios públicos ante los que se otorguen las escrituras constitutivas ahora son los encargados de verificar que en los estatutos se incluya la cláusula de extranjería que se quiera, y tienen obligación de informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en un término de 90 días, de las sociedades que ante ellos se constituyan con cláusula de admisión de extranjeros."²⁶

Una vez más a través de estas opiniones podemos encontrar una constante que aparece a lo largo y ancho del Reglamento, la confusión que ha generado el Reglamento al modificar el régimen competencial de la LIE y el surgimiento de nuevas posibilidades de inversión extranjera de muy difícil adecuación en el marco legal de la LIE o de plano en una situación de extralimitación. Resulta evidente que del análisis de artículos como los que nos ocupan se desprende la realidad de que el Reglamento más bien constituye otra Ley.

²⁵ Ibidem, pág. 247.

²⁶ Ibidem, pág. 249.

D.- Inversión neutra.

ARTICULO 13. "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 fideicometidas integren series "N" o neutras y: I. Las acciones de las series "N" o Neutras sólo sean suscritas o adquiridas por instituciones de crédito, como fiduciarias, en los fideicomisos que para ello se constituyan. II. Las instituciones de crédito emitan certificados de participación ordinarios que solamente incorporen los derechos pecuniarios derivados de las acciones que formen el patrimonio fiduciario. III. Los certificados de participación ordinarios sean adquiridos directamente por inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano o por entidades financieras del exterior, por cuenta propia o de terceros. Dichas entidades podrán recibirlos en depósito, administración fiduciaria o en condiciones equivalentes, para el efecto de emitir nuevos títulos-valor que los representen a fin de colocarlos en mercados bursátiles extranjeros. Los títulos-valor extranjeros podrán ser convertidos o canjeados por las acciones de la serie

"N" o Neutra mediante autorización especial de la Secretaría. Las acciones serie "N" o Neutras no se computarán para el efecto de determinar el monto y proporción de la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las sociedades emisoras, salvo en el caso en que se realice el supuesto previsto en el párrafo anterior.

ARTICULO 14. 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, con las modalidades establecidas en el artículo 13, si las sociedades de cuyas acciones se trate llevan a cabo o proyectan nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas.

ARTICULO 15. La Comisión, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Nacional de Valores, podrá expedir reglas, mediante Resoluciones Generales, para establecer instrumentos o mecanismos especiales, diferentes a los previstos en los artículos 13 y 14, orientados a captar y canalizar inversión extranjera neutra hacia el mercado bursátil nacional."

"Se crea una nueva figura denominada "Inversión Neutra", según la cual los inversionistas extranjeros podrán, previa autorización de la SECOFI, adquirir certificados de participación ordinarios emitidos por instituciones fiduciarias en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido

por acciones cotizadas en bolsa de valores mexicana, siempre que esas acciones integren series "N" (neutras). Es decir, los inversionistas podrán participar en los rendimientos pero no en el control y administración de las empresas."²⁷

A lo anterior, el mismo documento agrega: "El reglamento señala la posibilidad de que la inversión extranjera participe en el capital de sociedades mexicanas cuyas acciones se coticen en la Bolsa de Valores, mediante la adquisición de certificados de participación ordinarios emitidos por una institución fiduciaria, siempre y cuando las acciones fideicomitidas, base de la emisión sean de la serie "N" o neutra. Mediante este esquema, sociedades mexicanas que requieran llevar a cabo nuevas inversiones de capital para: -Aumentar su producción, mediante la apertura de nuevos establecimientos o la fabricación de nuevos productos que se destinen mayoritariamente a la exportación, y-o: -Modernizar o renovar su tecnología, pueden decretar un aumento de capital serie "N", que necesariamente deberán ser suscritas por instituciones fiduciarias para que éstas emitan Certificados de Participación Ordinarios y los coloquen en la Bolsa Mexicana de Valores. Con el producto de la colocación se paga el aumento de capital y la sociedad se hace de los recursos. Por su parte, los tenedores de los certificados tendrán los derechos pecuniarios que se deriven de las

²⁷ Bancomer, op. cit, pág. 12

acciones fideicomitidas. Esto es, los inversionistas cobrarán un rendimiento, en la medida que la sociedad emisora decrete pago de dividendos en efectivo. Adicionalmente, el reglamento señala que cuando los certificados sean adquiridos por entidades financieras del exterior, éstas podrán recibirlas en depósito o en administración fiduciaria, para que a su vez ellas emitan nuevos títulos valor que los representen, a fin de colocarlos en los mercados bursátiles extranjeros. Este esquema también puede desarrollarse con acciones serie "A" de Sociedades Mexicanas que coticen en la Bolsa Mexicana de valores, si dichas sociedades proyectan llevar a cabo nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas. La autorización que otorgue la SECOFI estará condicionada a lo siguiente: Que el fideicomiso mediante el cual los inversionistas extranjeros adquieran derechos de fideicomisario respecto de las acciones, incluyan las siguientes reglas: a) Que el fideicomiso no dure más de 20 años. b) Que se establezca un procedimiento de valuación y venta de las acciones fideicomitidas. c) Que las acciones al término del fideicomiso, sean transmitidas a personas con capacidad para adquirirlas. d) Que se construya un comité Técnico en donde deberá participar con voz y voto de la SECOFI y que existan el mismo número de miembros mexicanos que extranjeros. e) Que el comité tenga

facultades para ordenar la venta de las acciones fideicomitidas al término del plazo del fideicomiso."²⁸

Por su parte el Ogarrio lo describe así: "La institución nacional de crédito, con base en las acciones de la serie "N" emite certificados de participación ordinarios que incorporan los derechos pecuniarios derivados de las acciones que formen el patrimonio fiduciario, pero que no otorgan derechos corporativos a los tenedores de los certificados. Los certificados se pueden adquirir tanto en el mercado bursatil mexicano como por conducto de entidades financieras del exterior. Dichas acciones no se computarán para el efecto de determinar el monto y proporción de la participación de inversionistas extranjeros en sociedades emisoras. Sirve además para que "las empresas multinacionales que operan en México y cuyas acciones se cotizan en la bolsa de valores en aquellos casos en que oficialmente se encuentran mexicanizadas, y en consecuencia su participación en el capital social sea minoritaria puedan defenderse de posibles pérdidas de control a través de una adquisición hostil. Este esquema de fideicomiso también se puede llevar a cabo con acciones de la serie "A" o mexicana y que se coticen en bolsa de valores, cuando las sociedades de cuyas acciones se trate lleven a cabo, o

²⁸ Ibidem, págs. 15-16.

proyecten nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas".²⁹

La opinión de Gómez Palacio es de mayor análisis jurídico. "En virtud de que el inversionista extranjero no adquiere capital social, sino certificados de participación ordinaria, inicialmente no existe materia de regulación del Art. 8o de la LIE; sin embargo, para ejercitar los derechos de conversión o canje de los títulos-valor extranjeros, por acciones serie "N", sí se requiere la autorización de la Secretaría que corresponda, previa resolución de la Comisión, referidos en el citado artículo 8o de la LIE, y no simplemente de SECOFI, cuando con motivo de dicha adquisición se exceda el máximo prevista para inversionistas extranjeros consistente en el 25% del capital social. La operación en general no debe estar sujeta a previo permiso de la SECOFI, sino de las autoridades referidas en el Art. 8o de la LIE, y esto únicamente cuando se estime que existe la posibilidad de que se pudiere rebasar la participación de los inversionistas extranjeros en el 25% del capital social de la sociedad emisora, con motivo del derecho de conversión o canje de estos últimos; lo anterior sin perjuicio de otros tipos de autorización que se requieran, como sería el caso de que se deseara colocar los certificados de participación ordinarios en el mercado bursátil mexicano. Este artículo 13 del Reglamento de la

²⁹ Ogarrío, op. cit., págs. 16-18.

LIE, contiene una aportación didáctica ya que la aparente autorización que otorga para su realización, carece de fundamento legal. En realidad no existe impedimento alguno para llevarla a cabo, con la sola excepción de la convertibilidad y canje antes referidos, lo que puede llegar a provocar, y hasta entonces, la necesidad de la autorización y resolución señaladas en el Art. 8o de la LIE. Al obligar a la autorización de SECOFI para llevar a cabo la operación, se está incluyendo una obligación nueva a cargo de la sociedad emisora, no prevista en la LIE y otorgando a dicha Secretaría una facultad que tampoco tiene base legal alguna. El ejercicio de los derechos corporativos, en especial el derecho de voto, en razón del silencio del precepto, deberá negociarse con la autoridad; pero en ello podrá motivarse la necesidad de autorización del Art. 8o de la LIE, por realizar alguna de las adquisiciones reguladas."³⁰

Con respecto al artículo 14 el mismo autor opina que "cabe destacar que tratándose de acciones series "A" o mexicanas, (que se coticen en bolsas de valores en México), no cabe la posibilidad de convertibilidad o canje prevista en el último párrafo del Art. 13 anterior, ya que el inversionista extranjero carece de capacidad legal para su adquisición. Se destaca que la posibilidad prevista en esta disposición se circunscribe a emisoras que llevan a cabo o proyecten

³⁰ Gómez Palacio, op. cit., págs. 168-169.

nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas".³¹

E.- Sobre inmuebles.

ARTICULO 16. "Se requerirá el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo para constituir los fideicomisos a que se refiere el artículo 18 de la Ley y el tercer párrafo del artículo 36.

ARTICULO 17. La Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará el permiso referido en el artículo anterior de conformidad con los criterios que seguidamente se señalan:

I. Cuando los fideicomisarios sean inversionistas extranjeros: a) Los bienes inmuebles fideicomitidos deberán destinarse exclusivamente a :

- i) La realización de las actividades turísticas a que se refiere el artículo 19;
- ii) La realización de actividades industriales, cuando éstas se realicen solamente por las sociedades a que se refieren los artículos 5 y 6; o, iii) La realización de actividades industriales, siempre que se acredite que las sociedades de que se trata abran y operen nuevos establecimientos industriales o realocalicen éstos, de conformidad con el artículo 28; y, b) Se acredite que las sociedades están debidamente inscritas en la Sección Segunda del Registro.

³¹ Ibidem, pág.169.

II. 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 Sesión Segunda del Registro. III. Cuando se trate de predios rústicos, siempre que: a) La superficie no exceda de veinte hectáreas; o, b) Si la superficie excede de veinte hectáreas, exista resolución favorable de la Comisión. En los casos en que las solicitudes de permisos que le sean sometidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores no se ajusten a los criterios señalados, los permisos correspondientes deberán expedirse de conformidad con las resoluciones específicas que emita la Comisión. Para el otorgamiento de permisos relativos a fideicomisos para la realización de actividades residenciales y, turísticas con fines residenciales, incluyendo condominiales, que se ubiquen en la Península de Baja California y la zona restringida de las fronteras del país, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá de acuerdo con los criterios legales correspondientes.

ARTICULO 18. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, se entenderá por: I. Utilización de los bienes inmuebles fideicomitidos: el uso o goce que hagan los fideicomisarios directa o personalmente de los bienes inmuebles fideicomitidos. II. Aprovechamiento de los bienes inmuebles fideicomitidos: la obtención por los fideicomisarios de los frutos, productos o en general, cualesquiera rendimientos que resulten de la explotación

lucrativa que realicen, directamente o por medio de las instituciones fiduciarias, de los bienes inmuebles fideicomitidos.

ARTICULO 19. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley, se considerarán entre las actividades industriales y turísticas, las de construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de: a) Parques y fraccionamientos industriales, hoteleros y residenciales; b) Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes; c) Almacenes, bodegas y naves industriales; d) Casas-habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas industriales y turísticas; e) Centros comerciales a que se refieren las disposiciones administrativas que establezcan un régimen especial para su operación; f) Centros de investigación; g) Desarrollos o complejos turísticos; h) Marinas turísticas; i) Muelles y las instalaciones industriales, turísticas y comerciales establecidas en éstos; y j) Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general.

ARTICULO 20. Cuando termine la duración o se extingan los fideicomisos que se hubieren constituido con arreglo a los artículos 18 y 19 de la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá, con base en dichos numerales, los permisos que se soliciten para la celebración de fideicomisos nuevos respecto de los mismos bienes inmuebles

ubicados en la zona restringida, si se satisfacen los siguientes requisitos: I. Que en los fideicomisos por celebrar figuren como fideicomisarios los inversionistas extranjeros que sean a su vez fideicomisarios en los fideicomisos por extinguirse o cuya duración está por terminar. II. Que los fideicomisos por celebrar se pacten en los mismos términos y condiciones con que se celebraron los fideicomisos por extinguirse o cuya duración está por terminar, respecto de los fines del fideicomiso, destino de los bienes inmuebles y características de éstos. III. Que se soliciten los permisos respectivos en el lapso comprendido entre los trescientos sesenta y los ciento ochenta y un días anteriores a la terminación de la duración de los fideicomisos correspondientes. IV. Se observen las disposiciones de la Ley, de este Reglamento y de las Resoluciones Generales. Las instituciones de crédito, como fiduciarias, podrán conservar la propiedad fiduciaria de los bienes inmuebles, si los nuevos fideicomisos son formalmente convenidos antes de la extinción de los fideicomisos anteriores.

ARTICULO 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá permisos para la constitución de fideicomisos, que impliquen la transmisión de la propiedad fiduciaria de un mismo bien inmueble, los que podrán tener una duración de hasta treinta años, siempre que los fideicomisarios en el fideicomiso-vendedor y en el fideicomiso comprador sean distintos.

ARTICULO 22. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática determinará geográficamente la zona restringida mediante cartografías que la delimiten. En caso de duda sobre si un bien inmueble queda ubicado dentro o fuera de la zona restringida, será el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática el que resuelva."

Nuevamente consideramos oportuno reseñar lo publicado por Bancomer para promover el Reglamento. "En materia de fideicomisos sobre inmuebles ubicados en las zonas de 100 kms. en las fronteras y 50 kms. en las playas, se faculta a la SRE a conceder permisos de constitución de dichos fideicomisos en los que intervengan como fideicomisarios inversionistas extranjeros y sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros que tengan intención de dedicarse a actividades turísticas e industriales... Cuando termine la duración o se extingan los fideicomisos , se podrá, previo cumplimiento de los siguientes requisitos, obtener el permiso para la celebración de fideicomisos nuevos respecto de los mismos bienes inmuebles ubicados en las referidas zonas:

- 1.- Que se trate de los mismos fideicomisarios.
- 2.- Que los fideicomisos se pacten en los mismos términos y condiciones.
- 3.- Que antes de la terminación de los fideicomisos se soliciten oportunamente los permisos.

4.- Que se cumplan las disposiciones de la Ley. de su reglamento y de las resoluciones generales.

Se establece la posibilidad de que se obtengan permisos para la constitución de fideicomisos que impliquen la transmisión de la propiedad fiduciaria de un mismo bien inmueble, los que podrán tener una duración de hasta 30 años, siempre que los fideicomisarios en el fideicomiso vendedor y en el fideicomiso comprador sean distintos."³²

La opinión de Gómez Palacio respecto al artículo 17 es la siguiente: "Este precepto establece un régimen de privilegio, a quienes se coloquen en los supuestos normativos de las fracciones I, II y III, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores, está obligada a otorgar el permiso correspondiente; de lo contrario, estos se otorgarán con base en la facultad discrecional de dicha Secretaría y los criterios fijados por la Comisión Consultiva(referida en el Art. Cuarto Transitorio de la LIE), en tanto la Comisión no fije los criterios y procedimientos correspondientes (Art. 19 de la LIE).Esto último no lo reconoce este artículo ... Cabe señalar que si la sociedad " sin cláusula de exclusión de extranjeros, califica en los términos del ART.2-IV de la LIE, como inversion extranjera, deberán cumplirse los requisitos que preceptúa la fracción I de este artículo 17 del Reglamento

³² Bancomer, op. cit, págs 12-13.

de la LIE, para obtener el permiso de la SRE a efecto de constituir fideicomisos en zona prohibida."³³

Asimismo, considera una contradicción la referencia a actividades turísticas con fines residenciales. En referencia al artículo 19, el autor observa que "Las actividades que no tienen un propósito exclusivo industrial o turístico, como es el caso de los centros comerciales o de investigación, pueden llegar a considerarse como un exceso reglamentario"³⁴ por lo que debiera ser revisado de acuerdo a la intención del legislador(LIE).

Por medio del artículo 18, la SRE ya no tiene discrecionalidad para otorgar este permiso, sino que lo hará siempre que cumpla con los criterios del artículo 17.

Ramos Garza relaciona los artículos 17 y 18 de la LIE con el artículo 17 del Reglamento y señala que "Es obvio que el Reglamento en este punto, y en otros más ... va más allá de la LIE, pues un reglamento no puede suprimir ni modificar las facultades que a la ley que reglamenta le otorga el Congreso".³⁵

Con respecto al tercer criterio, el Reglamento cambia las políticas y prácticas seguidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de superficie de los inmuebles. "Sin embargo, desconoce lo ordenado por el artículo 84 fracción XVII, inciso d) de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que prohíbe

³³ Gómez Palacio, op. cit., pág. 171.

³⁴ Ibidem, págs. 172-173.

³⁵ Ramos Garza, op. cit., pág. 239.

expresamente a las instituciones de crédito administrar fincas rústicas por plazos mayores de dos años."³⁶

Ramos Garza, a través de un recorrido histórico, relata que con respecto a las fincas rústicas, se había perdido la oportunidad con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de legalizar la práctica viciosa de ignorar el marco jurídico, ya que desde 1941 se prohibía a las instituciones de crédito administrar fincas rústicas, salvo los casos de excepción, en cuyo caso sería por un plazo máximo de 2 años. La SRE en plena vigencia de las disposiciones anteriormente dichas, no estableció ese criterio en tratándose de fideicomisos de zonas prohibidas otorgando permisos por 30 años. La oportunidad se dió en la formulación de la ley anteriormente citada pero se desperdició. Dicha ley sigue poniendo como plazo máximo 2 años y la SRE sigue expidiendo permisos por 30 años en zona prohibida. Ahora el Reglamento cambia las condiciones pero continua en la práctica viciosa anteriormente expuesta al desconocer el ordenamiento legal, de mayor jerarquía, que expresamente lo prohíbe.

Por otro lado, como otros autores, critica la sustitución de zonas prohibidas por zonas restringidas realizado por el Reglamento y la inclusión particular de Baja California. "Deja afuera a las zonas restringidas de las costas e incluye parte del terreno de la Península de Baja California que ni siquiera es zona restringida ...

³⁶ Ibidem, pág.240.

Independientemente de las razones, válidas o no de la SRE, la disposición de este artículo del Reglamento carece de generalidad, excede a lo dispuesto por el artículo 18 de la LIE que es al que supuestamente reglamenta, y es contradictoria a lo establecido en el artículo 17 del Reglamento, porque divide en dos clases a los fideicomisos de zona restringida(sic), dependiendo del lugar de su ubicación y de la actividad a realizar, lo cual nos parece totalmente inadecuado, porque el artículo 18 de la LIE no hace esa división ni mucho menos esa clasificación puede ser justificada o derivada de la Constitución que es la que funda las zonas prohibidas...Además este párrafo señala que la SRE expedirá los permisos a que el mismo párrafo se refiere, de acuerdo con los criterios legales correspondientes, criterios que desde luego no existen y no sabemos quien los implantará, con base en qué y en qué consistirán"³⁷

Con respecto a la duración de los fideicomisos Ramos Garza opina que desde el acuerdo presidencial de 1971 a la fecha uno de las principales preocupaciones de los inversionistas extranjeros ha sido el plazo de 30 años como duración máxima para los fideicomisos de zona restringida. ...Nada hay en la LIE que impida que durante la vigencia de un contrato de fideicomiso se instruya a la institución fiduciaria para que ésta, actuando como fideicomitente, traspase la propiedad afecta en fideicomiso a otra

³⁷ Ibidem, pág. 240-241.

institución fiduciaria y se designe a otro o al mismo extranjero como fideicomisario por un nuevo plazo de 30 años en otro nuevo contrato de fideicomiso.

Ahora el reglamento en su artículo 20 faculta a la SRE a expedir, con base en los artículos 18 y 19 de la LIE, los permisos que se soliciten, para la celebración de nuevos contratos de fideicomiso respecto de los mismos bienes ubicados en zona prohibida ya afectos a fideicomiso...En esta transmisión de propiedad, de un contrato a otro, la institución fiduciaria tendrá el carácter de fideicomitente y también el de fiduciaria."³⁸

Cuando se traspasa la propiedad afecta en fideicomiso a otro extranjero estamos atentos al artículo 21 de la LIE que establece como requisito para que la SRE expida el permiso correspondiente, que los fideicomisarios sean personas distintas. "Es muy importante hacer notar que en los casos en los que se refiere el artículo 20 del reglamento éste no tan sólo excede lo dispuesto por la LIE sino que permite lo que ella expresamente prohíbe y va en contra también de lo dispuesto por el artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que es la legislación que regula los fideicomisos en México. Con haberse modificado la LIE y la LGTOC no habría dudas de la validez de estas nuevas reglas que creemos son necesarias para el mejor desarrollo de las zonas prohibidas y que

³⁸ Ibidem, págs. 243-245.

ofrecen más garantías y seguridades al inversionista extranjero respecto de su inversión." 39

En cuanto al Art. 20 de la LIE, el análisis es el siguiente. "Este Art. 20 preve la posibilidad de que la SRE prorrogue la duración máxima de 30 años de fideicomisos en zona prohibida, a través de obligar la celebración de un nuevo fideicomiso con respecto a los mismos bienes e idénticos fideicomisarios, en tanto no se varien los términos y condiciones del pacto fiduciario y se presente la solicitud correspondiente dentro del término previsto, pudiendo inclusive conservar la propiedad fiduciaria el mismo fiduciario. El artículo 21 regula también la posibilidad de prórroga en caso de diversos fideicomisarios. Los preceptos referidos, habrán de confrontarse con la intención legislativa de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito(que autoriza para este tipo de fideicomisos un término máximo de 30 años) y de la LIE; ya que a pesar de que la "prórroga" en cierta manera se evita, pues se obliga la celebración de un nuevo fideicomiso, de facto, difícilmente puede afirmarse que, no se está estableciendo un mecanismo por virtud del cual el fideicomisario podrá gozar del beneficio por un término superior a 30 años".⁴⁰

³⁹ Ibidem, pág. 245.

⁴⁰ Gómez Palacio, págs. 173-174.

Ramos Garza, al vincular los artículos 16 al 22 del Reglamento en referencia al artículo 18 de la LIE y al 36 del Reglamento, establece que de la simple lectura encontramos una contradicción "...en el caso del artículo 18 quienes requieren los permisos son las sociedades nacionales de crédito y que en el caso del párrafo tercero del artículo 36 del Reglamento quienes requieren los permisos son los extranjeros que adquieran derechos de fideicomisario...No es legalmente aceptable que el Reglamento pueda cambiar la fundamentación del permiso para esta clase de fideicomisos. Posiblemente se pretenda que los permisos se requiera para la constitución o celebración de contratos de fideicomiso en los que los fideicomisarios sean extranjeros y no para que las instituciones de crédito adquieran los inmuebles afectos al fideicomiso. Actualmente, en virtud de las disposiciones legales en vigor, somos de la opinión de que esta clase de permisos únicamente podrán ser expedidos para que las instituciones fiduciarias adquieran inmuebles en fideicomiso."⁴¹

Para Gómez Palacio, es atinado el art. 22 al otorgar la exacta determinación de la zona prohibida al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, mediante la expedición de cartografías que la delimiten.

⁴¹ Ramos Garza, op. cit., págs. 238-239.

F.- Inversión extranjera temporal.

ARTICULO 23. "Previa resolución de la Comisión, la Secretaría podrá autorizar a inversionistas extranjeros para que adquieran, en cualquier proporción, mediante fideicomiso y con los requisitos previstos en el artículo 26, derechos de fideicomisario respecto de acciones de las sociedades que realicen las actividades económicas comprendidas en los incisos c y e del segundo párrafo del artículo 4 y en los incisos a, b, y c, en su caso, del artículo 5 de la Ley. La autorización a que se refiere el párrafo anterior podrá ser otorgada por la Secretaría solamente en los siguientes casos: I. Cuando las sociedades se encuentren en situación de extremo desequilibrio financiero, en estado de insolvencia o quiebra técnica o en uno próximo a él o en suspensión de pagos o quiebra judicialmente declarada, siempre que sea resultado de: a) La existencia de montos cuantiosos de obligaciones o pasivos a su cargo que hayan sido contraídos con anterioridad a la fecha en que el presente Reglamento entre en vigor y estén denominados principalmente en moneda extranjera. b) La disminución drástica de sus ventas totales. II. Cuando las sociedades requieran llevar a cabo nuevas inversiones de capital para: a) Aumentar su producción total de bienes o servicios, mediante la apertura y operación de nuevos

establecimientos o la fabricación de productos de nueva línea, a fin de destinar mayoritariamente para exportación la producción adicional. b) Modernizar o renovar tecnológicamente los establecimientos que operen o los activos fijos que utilicen, a fin de destinar la producción en volúmenes significativos para exportación.

ARTICULO 24." Para el otorgamiento de la autorización prevista en el artículo anterior, deberán cumplirse los siguientes requisitos: I. Probar a satisfacción de la Comisión que se han realizado intentos bastantes y razonables para interesar a inversionistas mexicanos, con recursos financieros disponibles y suficientes, a hacer aportaciones de capital a las sociedades. II. Acreditar ante la Comisión que los inversionistas mexicanos han renunciado a los derechos de preferencia o del tanto que tuvieren para adquirir acciones representativas del capital social de las sociedades. III. Que los inversionistas extranjeros que pretendan adquirir acciones por suscripción de las sociedades, efectúen sus aportaciones solamente en numerario o compensando créditos contra deudas a cargo de dichas sociedades."

ARTICULO 25." La Comisión valorará tanto los supuestos previstos en los artículos 23 y 24, como la situación y propuestas de los inversionistas extranjeros y sociedades, y resolverá sobre la conveniencia de autorizar la inversión extranjera de conformidad con los criterios establecidos en las fracciones I, III, IV, IX, Y XII del artículo 13 de la

Ley, considerando además que se alcancen los objetivos siguientes: I. Mantener a las sociedades en operación; II. Propiciar la recuperación de la capacidad de crecimiento de las sociedades; y, III. Coadyuvar a la viabilidad económica y financiera de las sociedades como empresas productivas."

ARTICULO 26. "La autorización que otorgue la Secretaría se sujetará a los requisitos que siguen: I. El fideicomiso mediante el cual inversionistas extranjeros adquieran derechos de fideicomisario sobre acciones deberá incluir reglas que: a) Fijen un término de vigencia o duración no mayor a veinte años. b) Establezcan procedimientos para la valuación y venta de las acciones que formen parte del patrimonio del fideicomiso, ya sea en una sola operación o parcialmente en plazos sucesivos. c) Rijan en el caso de incumplimiento de los fines del fideicomiso en relación con la transmisión de la propiedad de las acciones que forman parte del patrimonio del fideicomiso a personas con capacidad para adquirirlas. d) Establezcan un comité técnico en el que se deberá incluir a la Secretaría con voz y voto. Cuando se trate de fideicomisos sobre acciones de sociedades que realicen las actividades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 4, en sus incisos c y e, de la Ley, en el comité técnico deberá además existir cuando menos el mismo número de miembros mexicanos que de extranjeros. c) Dispongan que el comité técnico tendrá las facultades para ordenar la venta de las acciones, al término de la

vigencia del fideicomiso o en caso de que no se hubieren vendido con arreglo a los procedimientos ordinarios. II. Las sociedades y los inversionistas extranjeros concertarán con la Secretaría: a) Programas que correspondan a las proyecciones, estimaciones y expectativas de su desempeño económico que sean presentadas, como parte de las solicitudes respectivas, a la consideración de la Comisión para justificar la conveniencia de otorgar las autorizaciones. b) Compromisos respecto a la localización geográfica de establecimientos industriales y a la tecnología que se utilizará."

Esta figura constituye otra de las novedades del Reglamento al aprovechar ampliamente la figura del fideicomiso para abrir otras áreas anteriormente cerradas a la inversión extranjera. De esta forma lo explica Ogarrío: "Una nueva modalidad del Reglamento son los fideicomisos en actividades reservadas. Se prevé la posibilidad de crearlos para poder incursionar en actividades con regulación específica en cualquier proporción mediante derechos de fideicomisario respecto de acciones de las sociedades que se dedican a dichas actividades. (minería, petroquímica secundaria, autopartes, transporte aéreo y marítimo, distribución de gas, etc. Los supuestos se derivan de las siguientes situaciones:

- extremo desequilibrio financiero
- estado. de insolvencia o quiebra técnica;
- nuevas inversiones de capital para aumentar producción;

-modernizar o renovar tecnológicamente los establecimientos que operen o los activos fijos que utilicen.

El fideicomiso tendrá una duración máxima de 20 años y deberá contar con procedimientos para la valuación y venta de las acciones que formen parte del patrimonio fideicomitado, además de un Comité Técnico en el que intervendrá la Secretaría con voz y voto y que contará con igual número de miembros mexicanos y extranjeros. "De todo lo anterior se desprende que para la gran mayoría de las actividades industriales, comerciales y de servicios: o no se requiere permiso de la Secretaría; o se requiere permiso de la CNIE la que tomará en cuenta sólo algunos de los requisitos establecidos por el artículo 13 de la Ley; y en su defecto, cuando no se pueda sobrepasar el porcentaje marcado por la legislación específica es posible establecer fideicomisos temporales hasta por 20 años para que los extranjeros participen sin límite en el capital social de las empresas".⁴²

Con respecto a este tema nos vamos a permitir reseñar un amplio texto de Gómez Palacio debido a la importancia que se advertirá.

"En tanto la LIE señala actividades "reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros" (Art. 4o); este precepto del Reglamento de la LIE autoriza que en algunas de estas actividades, previa resolución de la Comisión, los

⁴² Ogarrío, op. cit., pág. 14.

inversionistas extranjeros puedan adquirir en cualquier proporción "derechos de fideicomisario respecto de acciones de las sociedades"(por un término máximo de veinte años conforme señala el Art. 26), cuando las referidas sociedades se encuentren básicamente en situaciones de extremo desequilibrio financiero, en estado de insolvencia o quiebra técnica o en uno próximo a él o en suspensión de pagos o quiebra judicialmente declarada o cuando requieran llevar a cabo nuevas inversiones de capital para aumentar su producción o servicios; y éstos destinarlos mayoritariamente a la exportación o a modernizar tecnológicamente sus establecimientos; siempre y cuando no exista interés por parte de inversionistas mexicanos con recursos disponibles y suficientes, los inversionistas mexicanos hayan renunciado a los derechos de preferencia que tuvieran y los inversionistas extranjeros efectúen sus aportaciones de capital en numerario o compensando créditos contra deudas a cargo de dichas sociedades(Art. 23 y 24) Aparentemente, este reglamento quiso seguir un procedimiento similar al que utilizó el legislador de la LIE, por lo que toca a los fideicomisos en zona prohibida, y autorizar la participación extranjera en áreas reservadas a mexicanos; sin embargo, se estima que uno y otro caso son diferentes en razón de lo que cada norma tutela.

En el caso de la zona prohibida, el legislador tutela el "dominio directo" sobre las tierras y aguas y mediante el fideicomiso, este dominio directo se deja en manos de

mexicanos, al detentarlo el fiduciario institución de crédito mexicana.

Tratándose de las áreas referidas en el segundo párrafo del Art. 4o de la LIE, este precepto tutela que la actividad se reserve de "manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros" ¿Podría considerarse que la actividad se reserva a mexicanos, cuando se dá un mecanismo por medio del cual el uso y disfrute de la misma, se permite a los extranjeros, en tanto la titularidad se detenta por un fiduciario institución de crédito mexicana? o lo que es el caso en particular, cuando se permite a los inversionistas el pleno ejercicio de los derechos corporativos y pecuniarios de las acciones (o partes sociales) emitidos por la sociedad, dedicada a la referida actividad reservada, en tanto la titularidad de dichas acciones (o partes sociales) se detenta por un fiduciario institución de crédito mexicana.

Difícilmente podría concluirse que la explotación o participación en una determinada actividad, reservada a mexicanos, se cumple, si los extranjeros pueden invertir en ella, controlar y administrar plenamente su explotación y obtener todos los beneficios económicos de la misma que pueden remitir a sus lugares de origen, simplemente porque lo hacen a través de una tenencia accionaria indirecta, ya que una institución de crédito mexicana, actuando en fiducia, detenta la propiedad de tales acciones, estando

obligada a seguir, por lo que toca al ejercicio del derecho de voto (y además corporativos y pecuniarios), las instrucciones del inversionista extranjero.

El uso del fideicomiso para efectos de escindir la titularidad y el uso y disfrute de los derechos inherentes a una cosa, tiene como límite el derecho tutelado por la norma. El Art. 4o protege que las actividades listadas sean de explotación y participación exclusiva de mexicanos, dada su identificación económica, política y social con México (en comparación con la que guarda el extranjero), en áreas esenciales para la economía y el interés del legislador de que los beneficios económicos que de las mismas se obtengan, beneficien en exclusiva a mexicanos.

De seguirse el criterio opuesto, ¿qué obstáculo habría a futuro, para permitir a inversionistas nacionales e inclusive extranjeros participar en actividades reservadas al Estado, siempre y cuando la titularidad fiduciaria la detentara éste último? ¿A qué grado estas soluciones se practican con base en una interpretación estricta y literal que debe tener un límite y éste lo es la intención normativa y la interpretación general del cuerpo legislativo?

Por lo que toca a calificar de temporal, una inversión a 20 años, convendría llevarse a cabo un estudio comparativo con legislaciones similares de otros países, ya que en muchos de ellos se otorga un término semejante, a la mayor parte de las inversiones extranjeras, por considerarse el

mismo conveniente para asegurar el beneficio de las dos partes, inversionistas y economía del estado receptor; después del cual, en muchos casos, la inversión extranjera deja de aportar y se convierte en negativa para la economía."⁴³

Nuestra legislación fue dada en otro momento histórico en el que preponderaba una economía enfocada al mercado interno y en la que sobresalía un enorme presencia estatal. Las posibilidades generadas a partir de estos artículos del Reglamento(23-26)nos vinculan necesariamente con el importantísimo debate, pendiente aún de llevarse a cabo, y que se refiere al deslinde de las actividades estratégicas, las reservadas a la inversión nacional y aquéllas con cuotas establecidas para la inversión extranjera. No es posible pensar en la actualidad que el servicio de telégrafos es de mayor importancia que el de teléfonos o que los trenes conservan una mayor importancia estratégica que los aviones. En el Reglamento atinadamente se duda de la presente selección, sin embargo, consideramos más sano para el país adentrarnos en dicho debate en lugar de buscar soluciones como la sugerida por estos artículos que al igual que lo que sucede con otros fideicomisos no pretenden llegar a soluciones de fondo.

⁴³ Gómez Palacio, op. cit., págs. 175-176.

G.- Ampliación de la inversión extranjera.

ARTICULO 27. "Para los efectos de este título, los establecimientos se clasifican en: I. Industriales. Son aquéllos en los que se realizan actividades de manufactura, fabricación, ensamble, preparación, empaque u otros equivalentes; II. Comerciales. son aquéllos en los que se realizan ventas en cualquier forma, se distribuyen productos, se toman o se levantan pedidos, se realizan cobranzas y, en general se obtienen ingresos; y, III. De prestación de servicios. Son aquellos en los que se prestan onerosamente servicios de cualquier naturaleza a terceros.

ARTICULO 28. Los inversionistas extranjeros que pretendan abrir y operar nuevos establecimientos industriales, comerciales o de prestación de servicios o relocalizar establecimientos, requieren obtener la autorización de la Secretaría, salvo en los siguientes casos: I. Tratándose de nuevos establecimientos: a) Cuando sean abiertos y operados por las sociedades a que se refiere el artículo 6. b) Cuando sean abiertos y operados por otras sociedades, si los inversionistas extranjeros están conformes en: i) Realizar inversiones en activos fijos, para el nuevo establecimiento, por un monto mínimo equivalente al 10% del valor neto de los activos fijos declarado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el último ejercicio fiscal; ii) El capital social pagado a la fecha de apertura del nuevo establecimiento deberá incrementarse en un monto equivalente

al 20% de la inversión adicional en activos fijos; iii) Obtener un resultado de equilibrio en el saldo de la balanza de divisas del nuevo establecimiento de que se trate durante los primeros 3 años de su operación; y, iv) Cumplir, en lo conducente, con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, párrafo segundo, III, V, y VI del artículo 5. La conformidad del inversionista extranjero se tendrá por expresada al igual que en los términos del último párrafo del artículo 5. c) Cuando sean operados por sociedades fusionantes. II. Tratándose de la relocalización de establecimientos industriales, siempre y cuando no se lleva a cabo dentro o hacia las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes.

ARTICULO 29. Requiere autorización de la Secretaría toda inversión extranjera que pretenda efectuarse en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, salvo los siguientes casos: I. Si los inversionistas extranjeros están conformes en: a) Realizar inversiones en activos fijos en los términos señalados en el subinciso i del inciso b de la fracción I del artículo 28. b) El capital social pagado a la fecha de iniciación de las nuevas líneas de productos o nuevos campos de actividad económica 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 en la

operación de las nuevas líneas de productos o nuevos campos de actividad económica de que se trate, durante los primeros tres años de operación. d) Cumplir en lo conducente con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, párrafo segundo, III, V, y VI del artículo 5. La conformidad del inversionista extranjero se tendrá por expresada en los mismos términos que los señalados en el último párrafo del artículo 5. II. Cuando se trate de sociedades a que se refiere el artículo 6. III. Fusión de sociedades."

Podemos observar en los artículos precedentes los lineamientos de carácter económico financiero que a partir del artículo 5° resultan ser los principios rectores del Reglamento. Nuevamente en las materias aquí reguladas - nuevos establecimientos, relocalización de establecimientos, nuevos campos de actividad económica, nuevas líneas de productos- se elimina la necesidad de autorizaciones siempre y cuando se cumplan requisitos de: inversión, incremento del capital social, saldo en la balanza de pagos y la aceptación de los términos señalados en el artículo 5°.

H.- Constitución y modificación de sociedades.

ARTICULO 30. "Se requiere de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades. El permiso que se expida debe condicionarse a que en la escritura constitutiva se inserte la "cláusula de exclusión de extranjeros" o el convenio previsto en el artículo siguiente. Cuando en la Ley, en otras leyes o en disposiciones reglamentarias se haga referencia a la "cláusula de exclusión de extranjeros", se entenderá por ella el convenio o pacto expreso, que forme parte integrante de los estatutos sociales, para el que se estatuya que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios y accionistas a inversionistas extranjeros y sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros", ni tampoco reconocerán en absoluto derechos de socios o accionistas a los mismos inversionistas y sociedades.

ARTICULO 31. Cuando en los estatutos sociales no se pacte la "cláusula de exclusión de extranjeros" se deberá estipular el convenio o pacto expreso, que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que los socios extranjeros actuales o futuros de las sociedades de que se trate, se obligan formalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto a las acciones de dichas sociedades que adquieran o de que sean titulares, así como de los bienes, derechos

concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares tales sociedades, o bien de los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte las propias sociedades con autoridades mexicanas, y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación las participaciones sociales que hubieren adquirido. Se tendrá por convenido ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el pacto previsto en la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República, cuando se incluya en los estatutos sociales respecto de socios extranjeros actuales o futuros el convenio o pacto expreso señalado en el párrafo anterior. Los notarios públicos y los corredores mercantiles están obligados a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en un término de noventa días naturales a partir de la fecha de autorización de la escritura correspondiente, sobre la renuncia a que se hace referencia en los párrafos anteriores.

ARTICULO 32. El permiso para constituir sociedades que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores se otorgará solamente: I. Cuando la denominación o razón social bajo la que se pretenda constituir la sociedad de que se trate no exista en ninguna otra sociedad, en los términos de la legislación aplicable, y no haya sido reservada previamente

por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores. II. Cuando se observen debidamente las disposiciones para la formación de la denominación o razón social establecidas en otras leyes. La Secretaría de Relaciones Exteriores reservará a las sociedades el uso exclusivo de sus denominaciones o razones sociales, si se acredita ante la misma, en los términos previstos en la fracción IV, que se ejercieron los permisos correspondientes. Transcurridos seis meses contados a partir del día de la fecha de expedición de los permisos respectivos sin que se hubiere acreditado el ejercicio de éstos, la Secretaría de Relaciones Exteriores no reservará el uso exclusivo de las denominaciones o razones sociales amparadas por los permisos que queden sin efectos. Los notarios públicos y corredores mercantiles ante quienes se constituyan sociedades o se modifiquen estatutos sociales para cambiar la denominación o razón social de sociedades, deberán dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el uso de los permisos correspondientes, dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de autorización de las escrituras respectivas. Los permisos a que se refieren éste y el artículo 33 tendrán validez por un término de noventa días hábiles contados a partir de la fecha de su expedición.

ARTICULO 33. No se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para reformar estatutos sociales de las 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.

ARTICULO 34. La constitución de sociedades y la modificación de estatutos sociales de las sociedades constituidas se sujetarán a las siguientes reglas: I. El objeto social podrá pactarse libremente, pero en ningún caso se entenderá que el objeto social exime de observar las disposiciones de leyes de orden e interés público. II. Cuando en el capital social de las sociedades participen inversionistas extranjeros, salvo lo que dispongan las leyes, éste será representado: a) Por acciones que integren las series "A" o Mexicanas y "B" o de libre suscripción, cuando las sociedades no se encuentren en los supuestos de los incisos b y c de esta fracción. Las acciones de la series "A" deberán representar en todo momento la proporción del capital social que las leyes o disposiciones reglamentarias reserven a inversionistas mexicanos y las acciones de las series "B" deberán representar la proporción restante del capital social. Las acciones de las series "A" sólo podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas mexicanos. Las acciones de las series "A" también podrán ser suscritas o adquiridas por inversionistas extranjeros, cuando las respectivas adquisiciones de participación en el capital social sean autorizadas por la Secretaría o se ajusten a lo previsto en el artículo 6. b) Por acciones que integren solamente series "B" o de suscripción libre, si las

sociedades se constituyen con arreglo a lo dispuesto en los artículos 5 y 6. c) En el caso de las sociedades a que se refiere el artículo 13, por acciones que, en los términos de las autorizaciones respectivas, integren las series "N" o Neutras.

ARTICULO 35. "El nombramiento de miembros de nacionalidad extranjera en los órganos de administración de las sociedades con inversión extranjera en su capital social, no requiere de autorización, siempre que se cumpla con lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 5 de la Ley.

Sólo se requiere permiso de la SRE para la constitución de sociedades que incluyan la cláusula de exclusión de extranjeros. Por su parte, el artículo 31 del reglamento amplía los casos en los que los extranjeros se deben de considerar como nacionales".

Es de resaltarse la observación que ha efectuado Barrera Graff con respecto a la arrogancia del Reglamento en esta materia al regular en materia de sociedades refiriéndose a todas y no únicamente a aquellas en las que participe inversión extranjera.

"Ya no se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para reformar los estatutos sociales, salvo cuando se desee incluir en estos la cláusula de exclusión de extranjeros o eliminar la misma y para cambiar o modificar la denominación social. Con esta disposición se simplifica el manejo corporativo de las empresas, pues bastará con que la Asamblea Extraordinaria de Accionistas

modifique los estatutos y que el acta correspondiente se protocolice ante Notario Público y se inscriba en el Registro Público de Comercio".⁴⁴

I.- Adquisición y arrendamiento de inmuebles

ARTICULO 36. "Fuera de la zona restringida no se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de la propiedad de bienes inmuebles en el territorio nacional por sociedades. No se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros" adquieran bienes inmuebles dentro de la zona restringida. Sólo se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las personas físicas y morales extranjeras adquieran 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 tales fideicomisos se constituyan o se otorguen a los fideicomisarios derechos reales sobre dichos bienes."

Estos artículos que, como todo el Reglamento, persiguen la finalidad de facilitar los trámites y eliminar la discrecionalidad de la Comisión, han provocado, no obstante, gran confusión y serias dudas de carácter jurídico.

⁴⁴ Ogarrío, op. cit., págs. 19-20.

La opinión de Ramos Garza sobre este tema es que "...el Reglamento señala expresamente en su artículo 36, que fuera de las zonas restringidas no se requiere permiso de la SRE para la adquisición de la propiedad de bienes inmuebles por sociedades mexicanas, y agrega que tampoco requieren de ese permiso las sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros cuando adquieran inmuebles dentro de las zonas prohibidas ... Como ya no se requiere permiso para la reforma de estatutos de sociedades mexicanas, salvo para modificar la denominación o para cambiar la cláusula de extranjería (art. 33 del Reglamento), bastará que el Notario se cerciore de cuál es la cláusula de extranjería de la sociedad para el otorgamiento de la escritura de adquisición de inmuebles por sociedades. Sin embargo, esto no es tan sencillo, surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo podrá verificar el Notario que tal o cual sociedad tiene cláusula de admisión o de exclusión de extranjeros y que dicha cláusula no ha sido modificada? ¿Tendrá que verificarlo en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores? ¿Cómo podrá el Notario verificar si tal o cual inmueble es urbano o rústico y si su finalidad es agrícola o forestal? Todo esto para verificar que se cumpla con lo dispuesto por la fracción IV del Artículo 27 Constitucional, porque obviamente, esto no ha sido modificado ni derogado por el Reglamento ... cuando [los notarios] autoricen documentos en los que no consten tales autorizaciones, la LIE señala que perderán la patente

respectiva....¿Qué actitud deberán tomar tomar los Notarios ante esta situación en los que la LIE establece una cosa y el Reglamento otra diferente?. [como ejemplo] La LIE(artículo 17) establece la necesidad de permisos para la modificación de sociedades. El Reglamento(artículo 33) elimina esta necesidad." ⁴⁵

Con respecto a los permisos del 3er párrafo del art. 36, que, como ya hemos visto, se refiere a la necesidad de permiso para que las personas físicas o morales extranjeras adquieran derechos de fideicomisario en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por tierras, aguas y sus accesiones ubicadas fuera de la zona restringida, cuando por este medio se contituyan o se otorguen derechos reales sobre dichos bienes, Ramos Garza hace los siguientes comentarios: "I. Si se pretende que quienes necesiten los permisos a que este párrafo se refiere, sean los extranjeros para adquirir los derechos fideicomisarios, y no las sociedades de crédito para adquirir la propiedad fiduciaria, estaremos en presencia de una obligación que además de que no está establecida en la LIE y en consecuencia excede a esta, también va más allá del mismo espíritu del Reglamento, porque presupone una obligación que creemos no fue considerada...Esta obligación consiste en que el término "adquirir derechos fideicomisarios" no se refiere con exclusividad al acto de constitución del fideicomiso por el cual los extranjeros adquieren derechos fideicomisarios,

⁴⁵ Ramos Garza, op. cit., págs. 251-252.

sino también abarca los casos de cesión de derechos fideicomisarios por los que los extranjeros adquieran esos derechos con posterioridad al acto constitutivo del fideicomiso."⁴⁶

Este criterio se aplicó después de la publicación del acuerdo del presidente Echeverría del 29 de abril de 1971 y posteriormente fue retirado porque achaba por la borda todos los esfuerzos por atraer la inversión extranjera. Para el autor resulta difícil de creer que se pretenda un vez más lo mismo. "Por otra parte, si los permisos los requieren los fideicomisarios, luego entonces las sociedades nacionales de crédito no necesitarán los permisos para adquirir el dominio de inmuebles ubicados fuera de zonas prohibidas, pero si los necesitarán cuando los inmuebles estén ubicados dentro de zonas prohibidas (artículo 18 de la LIE). Todo esto nos parece incongruente y creemos que ni siquiera fue tomado en cuenta por quienes hicieron el Reglamento II. El Reglamento está introduciendo una modalidad no comprendida en LIE, al establecer que se requiere permiso de la SRE para que los inversionistas extranjeros adquieran derechos de fideicomisario en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por inmuebles ubicados fuera de la zona restringida, cuando por virtud de tales fideicomisos, los fideicomisarios adquieran derechos reales sobre dichos inmuebles".⁴⁷ Para el autor, a la LIE

⁴⁶ Ibidem, pág. 242.

⁴⁷ Ramos Garza, op. cit., págs. 242-243.

se le olvido facultar a la SRE para conceder permisos a las instituciones de crédito para adquirir en fideicomiso el dominio de inmuebles ubicados fuera de las zonas restringidas y para otros usos. "Evidentemente, el Reglamento trata de reparar esta omisión y establece la posibilidad que ya mencionamos, excediendo a lo ordenado por la LIE, tanto por lo que se refiere a esta posibilidad como al destino de los inmuebles.

Como veremos más adelante, el Reglamento permite ahora la constitución de sociedades mexicanas con ciento por ciento de capital extranjero...Con esta disposición se abre nuevamente la posibilidad que la LIE cerró, pero que antes de la LIE existía, de que los extranjeros adquieran inmuebles fuera de zona prohibida a través de sociedades mexicanas de su propiedad"(100% capital extranjero).⁴⁸

Gómez Palacio, al adentrarse en el análisis de este artículo 36, señala que es necesario interpretar el artículo 27 constitucional en el sentido de la concesión no de el dominio de bienes inmuebles fuera de la zona prohibida.

Para él existe además una contradicción entre la Constitución y el primer párrafo de este artículo 36 del Reglamento de la LIE, ya que mientras la primera hace referencia a extranjeros, el segundo se refiere a sociedades. "Por lo que toca a la adquisición por sociedades mexicanas de bienes inmuebles fuera de la zona prohibida el Art. 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I

⁴⁸ Ibidem, pág. 243.

del Artículo 27 Constitucional (Reglamento de la Ley Orgánica Frac. I Art. 27) seguía el criterio que se considera correcto, en el sentido de que, con base en la LO Frac I del Art. 27 se requiere el referido permiso de la SRE y la aceptación de la cláusula Calvo; de otra manera, habría que concluir que el Art. 20 del Reglamento de la LO de la Frac I del Art 27 excedía a la ley que regulaba. Ahora bien, con motivo de la derogación del Reglamento de la LO Frac. I del Art. 27, el Art. 36 del Reglamento de la LIE, adopta el criterio opuesto, interpretando que no se requiere el permiso referido ni la celebración del convenio materia de la Cláusula Calvo; al hacerlo toma una posición contraria a la práctica durante más de medio siglo en México, tanto de funcionarios públicos, como de postulantes y Notarios Públicos, que ha reconocido la necesidad de autorización, con base no sólo en el Reglamento de la LO Frac. I Art. 27, sino de la Ley Orgánica Frac. I Art. 27 Constitución que no ha sido modificada; razón por la cuál, el Reglamento de la LIE se vió obligado a incluir la frase "no se requiere permiso", de extraña ingerencia, ya que se antoja interpretativa.

Si bien es cierto que el Art. 20 de la LO. Frac. I Art. 27 aparentemente se refiere a un permiso (ya que así lo califica el Art. 30 que le sigue) y la celebración del convenio materia de la cláusula Calvo, simplemente para que un extranjero pase a formar parte de una "...sociedad mexicana que tenga o adquiriera el dominio de tierras, aguas

y sus accesiones o combustibles minerales en la República Mexicana..., lo que se traduce en una adquisición accionaria o de una parte social, la práctica nunca lo ha interpretado así, razón por la cuál, las adquisiciones por extranjeros de estos bienes, no han quedado sujetos a permiso por la SRE; sin embargo, lo que si ha sucedido, es que este Art. 2o, unido al Art. 3o (que en dos ocasiones se refiere al permiso) se ha tomado como la base y fundamento legal para exigir que sociedades mexicanas que deseen adquirir tales bienes, se vean obligadas en cada caso a calébrar tanto el convenio de cláusula Calvo, como a recabar el permiso de la SRE." ⁴⁹

Gómez Palacio considera asimismo que "... cuando el Art. 36 del Reglamento de la LIE en su primer párrafo se refiere a sociedades, el Art. 7o de la LIE prohíbe a las sociedades extranjeras adquirir el dominio de tierras y aguas dentro del territorio nacional, razón ésta por la que se deberá interpretar el referido párrafo primero del Art. 36 reglamentario en el sentido de referirse en exclusiva a sociedades mexicanas; además de que se refiere a un concepto definido como tal en el Art. 1-IX del Reglamento de la LIE.

Con respecto a esta disposición considera, en coincidencia plena con Ramos Garza sobre este punto, que "...no sólo es temeraria, sino reviste consecuencias graves, al permitir a los extranjeros a través del mero velo corporativo de una sociedad mexicana, especular en bienes raíces en toda la

⁴⁹ Gómez Palacio, op. cit., pág. 184.

República Mexicana(salvo en zona prohibida) aspecto este que tradicionalmente se ha dejado a los inversionistas mexicanos y no a los extranjeros, por su falta de aportación real al desarrollo económico del país."⁵⁰

En una pie de página el Gómez palacio se refiere a la derogación del Reglamento de Ley Organica de la Fracción I del Art.27 de la Constitución de la República de la siguiente forma:"...aunque el Reglamento de la LIE deroga en la fracción I del Art. 1o transitorio" el mencionado reglamento,"esto no debe entenderse en el sentido de que las normas de la referida LO Frac. I Art 27 hayan sido derogadas, pues la autoridad legal de la misma sigue en vigor hasta en tanto no determine el Congreso de la Unión su derogación y la misma, debido a su jerarquía deberá prevalecer sobre cualquier Reglamento."⁵¹

Ante la necesidad de los extranjeros de adquirir permiso de la SRE para adquirir derechos de fideicomisarios de fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por tierras, aguas y sus accesiones ubicadas fuera de la zona prohibida cuando por virtud de los mismos se constituyan o otorguen derechos reales a los fideicomisarios(sólo en ese caso), el autor se hace las siguientes preguntas "...¿Porqué habría de preocuparse tanto el Ejecutivo Federal para la obtención de permiso de la SRE en este tipo de fideicomisos fuera de la zona prohibida, al adquirir el fideicomisario extranjero

⁵⁰ Ibidem, págs. 184-185.

⁵¹ Ibidem, pág. 185.

derechos reales? La contestación radica en que en este caso se refiere a personas físicas y morales extranjeras, en tanto, el primer párrafo autoriza la libre adquisición por sociedades mexicanas, y además el Art. 17 de la LIE obliga a la obtención de permiso previo de la SRE "para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros". Obviamente se dirige a los extranjeros a constituir sociedades y evitar los fideicomisos."⁵²

ARTICULO 37. "No se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las personas físicas y morales extranjeras y las sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros" arrienden bienes inmuebles ubicados fuera de la zona restringida aún cuando sea por un término mayor de diez años.

ARTICULO 38. 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, si en sus estatutos sociales está previsto el pacto a que se refiere el artículo 31."

La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional y la Ley de Nacionalidad y Naturalización reputan como enajenación los arrendamientos de inmuebles por un término mayor de 10 años. El decreto del 29 de junio de 1944 estableció la obligación de un permiso de la SRE para arrendar inmuebles por más de 10 años. La LIE no trató

⁵² Ibidem, pág. 185.

este tema pero derogó las disposiciones legales o reglamentarias que se opusieran a ella, por lo que se podía considerar válidamente que ya no existía obligación de solicitar este permiso. Ahora el artículo 37 del Reglamento especifica que no se requiere este permiso en tratándose de arrendamientos de inmuebles ubicados fuera de las zonas prohibidas por un término mayor de 10 años. "Pero el Reglamento, al igual que la LIE, olvida señalar los casos de los arrendamientos de inmuebles ubicados dentro de las zonas restringidas. ¿Se debe de entender, por contrario sensu, que se requiere de este permiso en los casos de arrendamientos de inmuebles ubicados en zonas prohibidas? En caso afirmativo, ¿con base en que disposición se podría fundar este permiso? y en caso negativo ¿significará esto que existe una aceptación del contrato de arrendamiento por más de 10 años respecto de inmuebles ubicados dentro de las zonas prohibidas por extranjeros y sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros? ¿Será esto una aceptación de que los derechos que otorga el contrato de arrendamiento no conceden el dominio directo a quien los arrienda? 53

Analizando el Artículo 37 del Reglamento Gómez Palacio establece que "La eliminación de este requisito va en relación directa con el punto de vista que se adopte respecto a la necesidad de obtención de autorización de la SRE, para adquirir bienes inmuebles fuera de la zona prohibida, por parte de sociedades mexicanas y extranjeras,

⁵³ Ramos Garza, op. cit., pág. 253.

referido con relación al Artículo 36..."⁵⁴ Lo anterior en referencia a la eliminación de la restricción de extensión, prevista en el Art. 10 de la LO Frac.I Art. 27 con respecto a la consideración de enajenación de aquellos arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años.

J.- Promoción de la inversión.

ARTICULO 39. "La Comisión podrá expedir reglas, mediante Resoluciones Generales , que establezcan instrumentos o mecanismos especiales para el financiamiento de nuevas inversiones que estén asociados a la adquisición por inversionistas mexicanos o extranjeros de participaciones en el capital social de dichas sociedades.

ARTICULO 40. La Secretaría elaborará un directorio nacional de inversionistas mexicanos interesados en realizar inversiones en asociación con otros inversionistas mexicanos o extranjeros. Asimismo, elaborará un catálogo de propuestas o proyectos de inversión extranjera a realizarse en el país, para identificar a inversionistas potenciales mexicanos o extranjeros que tengan interés en participar en la realización de tales proyectos o en proveerles materia prima, partes, componentes o servicios.

ARTICULO 41. Se crea el Comité para la Promoción de la Inversión en México como un órgano consultivo de la

⁵⁴ Gómez Palacio, op. cit., pág. 186.

Secretaría y de concertación de acciones en materia de promoción de la inversión en el país con los sectores público, social y privado. El Comité estará presidido por el titular de la Secretaría y lo integrarán representantes de las organizaciones relacionadas con esos fines, a los que el titular del Ejecutivo Federal invite al efecto."

K.- Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Es posible aseverar que el consenso entre los autores que han escrito sobre el tema que nos ocupa ha sido el de festejar el capítulo del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras(RIE) dentro del Reglamento calificándolo de muy superior con respecto al reglamento abrogado. Sin embargo, lo anterior no lo hace estar exento de errores.

Gómez Palacio nos señala en el siguiente comentario una más de las incongruencias entre la LIE y el 'Reglamento, esta vez en materia de inscripciones. "...Resulta sorprendente que los títulos que estén dados en garantía en favor de extranjeros, así como las resoluciones que dicte la Comisión, actos éstos que de acuerdo a las fracciones IV y V del Art. 23 de la LIE están sujetos a inscripción, no están sujetos a registro y por lo mismo no existe sección en el RIE para llevar a cabo su inscripción. Con respecto a los títulos representativos de capital, no se presenta este problema, pues los mismos se inscriben conjuntamente con

las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por la LIE.

Cabe señalar que si los títulos representativos de capital, que se encuentran en garantía en favor de extranjeros, no se inscriben en el RIE, de conformidad con el Art. 27 de la LIE no deben cobrar dividendos."⁵⁵

El artículo 44 establece que el Registro no tendrá carácter público y más aún, que la consulta se podrá negar a terceros interesados cuando a su juicio "existieren motivos objetivos para suponer que se haría un uso indebido o abusivo de la información o se afectarían derechos de terceros". En virtud de la subjetividad que conlleva esta aseveración, Gómez Palacio solicita que el Poder Judicial aclare que es lo que se debe entender por "uso indebido o abusivo de la información" y la afectación de derechos de tercero, siendo necesario que la negativa esté debidamente fundada y motivada.

El mismo autor aplaude la novedad del artículo 45 que permite la notificación al RIE mediante correo registrado, mensajería privada o telecopia.

Los artículos 52 al 56 del Reglamento son los relativos a la inscripción de las personas físicas o morales extranjeras, en el registro. Gómez Palacio al analizar el artículo 52 critica el que el no haya comprendido este artículo todos los actos regulados por la LIE "...pues por lo que hace a adquisición del capital de empresas, actos

⁵⁵ Ibidem, pág. 188.

por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros y actos por medio de los cuales la inversión extranjera tenga por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa, ambas inversiones reguladas por el Art 8o de la LIE, no se encuentran sujetas a inscripción según la norma reglamentaria comentada. Cabe señalar con base en el Art. 27 de la LIE, que los actos que debiendo inscribirse en el RIE, no se inscriban, son nulos y no pueden hacerse valer ante ninguna autoridad, son objeto de multa y sus órganos más importantes son solidariamente responsables en los términos de los Arts. 28 y 29 de la LIE.

Por otra parte, el Reglamento establece obligaciones registrales que la LIE no exige; en concreto, establecimiento, apertura y operación de sucursales o agencias. En estos casos la LIE resulta rebasada por su Reglamento."⁵⁶

Gómez Palacio agrega que existen otras obligaciones registrales impuestas por el Reglamento de la LIE, como aquéllas que encontramos en los tres casos de fideicomisos contenidos en la fracción IV del comentado Art. 52, "ya que si bien es cierto que por "adquisición" en sentido amplio debemos entender no sólo actos traslativos de la propiedad sino también aquellos mediante los cuales se adquieren derechos reales o personales distintos de propiedad, como son los de fideicomiso que da derechos al fideicomisario al

⁵⁶ Ibidem, pág. 194.

uso y goce sobre los bienes o derechos fideicomitidos, no se justifica que si la LIE exige registro de personas y fideicomisos, las que o por medio de los cuales se realicen inversiones y actos regulados por la LIE, o sea de inversiones que requieran autorización, tal como se desprende de las fracciones I y III del Art. 23 de la LIE, se exija registro para cualquier fideicomisario que adquiera los derechos corporativos o pecuniarios derivados de acciones de sociedades o derecho de disponer de activos fijos de una empresa en cualquier proporción y no sólo en las proporciones y mediante los actos que establece el artículo 50 de la LIE (tratándose de suscripción inicial de acciones que no exceda el 49% de adquisición de acciones empresas establecidas 25% y, de activos fijos de una empresa más del 49%). Asimismo, para ser congruente con esta interpretación, se debieron haber incluido los derechos de fideicomisario, mediante los cuales el extranjero adquiera, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa."⁵⁷

Por su parte García Moreno critica el artículo 53 que exceptúa de inscripción en el Registro a las personas físicas y morales que establezcan u operen oficinas de representación de cualquier tipo, incluidas las de entidades financieras del exterior y compañías reaseguradoras extranjeras así como a las que establezcan, abran u operen agencias u oficinas dedicadas a la prestación de servicios

⁵⁷ Ibidem, pág. 194.

informativos o noticiosos. Para el autor, este beneficio se les otorga "sin que existan verdaderas razones de peso, salvo que se les quiera privilegiar con un trato excepcional."⁵⁸

Gómez Palacio nos hace notar que las exenciones establecidas en el artículo 53 se refieren exclusivamente a algunos de los casos regulados por la fracción II del Art. 52 del propio Reglamento.

El artículo 54 establece lo siguiente: "Para obtener y mantener su inscripción, las personas físicas o morales extranjeras obligadas a inscribirse e inscritas en el Registro deberán proporcionar al mismo la información que a continuación se indica:

I. Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y domicilio señalado en México, en su caso;

II. Nombre comercial, denominación o razón social de cada una de las empresas o sociedades de las cuales adquieran activos fijos u obtengan en arrendamiento las empresas mismas o los activos esenciales para su explotación, monto de las inversiones realizadas con motivo de las adquisiciones o arrendamientos mencionados y fechas de inversión;

III. Domicilio de la empresa, sucursal o agencia, actividades que efectivamente realizan en ellas y valor de la inversión efectuada en los activos fijos.

⁵⁸ García Moreno, op. cit., pág. 8.

IV. Datos de identificación de los fideicomisos, descripción de los bienes afectados en fideicomisos y fechas de celebración; y

V. Los demás datos complementarios que se soliciten en las formas aprobadas."

Gómez Palacio se pregunta, "¿Qué sucedería si quien ya está registrado no presenta la información que de acuerdo con el ART. 54 debe presentarse? ¿El RIE tiene facultad para cancelar inscripciones o anotaciones? La respuesta a estas interrogantes nos la contesta el segundo párrafo del Art. 67 del propio Reglamento al facultar a la SECOFI para cancelar de oficio la inscripción de personas físicas o morales extranjeras que no proporcionen durante tres o más años sucesivos los avisos del Art. 54, previa audiencia del interesado".⁵⁹

El artículo 56 establece una obligación registral adicional para las personas físicas o morales extranjeras que establezcan, abran y operen, sucursales o agencias, que consiste en proporcionar al RIE, dentro de los cuatro meses siguientes al día de la clausura de cada ejercicio fiscal, la información económica, contable-financiera y de balanza de divisas prevista en las fracciones I y II del Art. 59 del propio Reglamento". Los artículos 57 a 62 se refieren a la inscripción de sociedades. El artículo 57 señala que sociedades deben solicitar su registro. Sobre este particular, Gómez Palacio indica que "Surge la interrogante, ⁵⁹ Gómez Palacio, op. cit., pág. 196.

respecto a la inscripción de sociedades en las que participen Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo que asuman las obligaciones que establece el Art. 9o. y en las que los extranjeros estén representados por acciones de la Serie "N" o neutra en los términos del Art. 13, ambos del propio reglamento, así como aquéllas en las que uno o más extranjeros tengan, sin haber suscrito capital, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. En los dos primeros casos, en virtud de que según lo dispuesto en el Reglamento la mencionada inversión no se considera inversión extranjera y, en el tercer caso, en virtud de que esta disposición no lo exige, exigencia que si se daba en el Art. 19 del Reglamento del RIE, abrogado por el Reglamento de la LIE".⁶⁰

Por su parte, el artículo 58 exceptúa de dicha inscripción a sociedades dedicadas a prestar servicios deportivos, recreativos y culturales y a las asociaciones civiles. Gómez Palacio considera acertado excluir a las asociaciones civiles "por cierto valor didáctico, ya que la fracción II del Art. 23 de la LIE, que le sirve de sustento, obliga sólo a las sociedades mexicanas... Lo que no deja de sorprender es la referencia únicamente a asociaciones civiles... pues una asociación civil no está facultada para realizar actividades mercantiles, ni preponderantemente

⁶⁰ Ibidem, pág. 198.

económicas ni lucrativas, y finalmente, es un contrato regulado por la ley civil".⁶¹

En tratándose del Art. 59 y con respecto a acciones que se encuentren en depósito en instituciones para el depósito de valores, las sociedades podrán quedar eximidas de presentar la información requerida (económica, contable-financiera y de balanza de divisas), sin embargo, en opinión de Gómez Palacio, se requiere de una Resolución General de la Comisión conjuntamente con la Comisión Nacional de Valores, y mientras esta Resolución no exista tampoco la excepción de presentar la información.

En lo relativo a los fideicomisos, el artículo 63 en su fracción II "sigue el sistema que adoptó la abrogada "Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras", en su Sección VIII número 5, consistente en obligar a registro a fideicomisos en virtud de los cuales se constituyan derechos de fideicomisario, en favor de inversionistas extranjeros corporativos o pecuniarios derivados de acciones de sociedades y sobre activos fijos de una empresa en cualquier proporción, independientemente de los porcentajes a que se refiere el Art. 80 de la LIE".⁶²

Finalmente, el tema del Registro se cierra con una serie de disposiciones complementarias. De acuerdo al artículo 67,

⁶¹ Ibidem, pág. 198.

⁶² Ibidem, pág. 206.

"La Secretaría podrá suspender indefinidamente la inscripción en el Registro de las personas físicas y morales extranjeras y sociedades que no cumplan respectivamente, con lo previsto en los artículos 56 y 59, en sus fracciones II y III, en dos más años sucesivos. La Secretaría podrá cancelar de oficio la inscripción en el Registro de las personas físicas o morales extranjeras y sociedades que no proporcionen al mismo durante tres o más años sucesivos las informaciones que prevén los artículos 56 y 59, en sus fracciones II y III, o avisos a que se refiere los artículos 54 y 59, en su fracción I.

La Secretaría podrá asimismo cancelar y rectificar de oficio una inscripción en el Registro, cuando tome conocimiento de hechos que así lo impongan.

En todo caso se requerirá previamente a la persona cuya inscripción vaya a ser objeto de suspensión, cancelación o rectificación, para que exponga lo que a su derecho convenga. Gómez Palacio nos dice "Estos comentarios se hacen bajo el supuesto no concedido, de que el RIE tiene facultades de suspensión y cancelación de inscripciones, ya que tal acto acarrea consecuencias jurídicas graves, como lo puede ser las sanciones previstas en los Art. 27, 28 y 29 de la LIE; este aspecto debe estudiarse con especial atención. Cabe señalar que el sistema seguido por el Art. 56 del abrogado Reglamento del RIE remitía a las sanciones contenidas en la LIE precisando el procedimiento para su aplicación ... En el supuesto de la aplicación de esta

sanción, el efecto jurídico sería, que indefinidamente la persona que ha incumplido con las obligaciones registrales reguladas por las disposiciones anteriormente mencionadas, se tendría como no inscrita en el Registro; a partir de su cumplimiento, el RIE, está obligada a reinscribir, ya que se trata de un registro obligatorio y no facultativo para la autoridad".⁶³

El artículo 68 reglamenta el recurso de reconsideración de una forma acertada con excepción de la ausencia de determinación de la autoridad competente así como el término máximo de la misma para emitir una resolución. Gómez Palacio tratando de llenar ese vacío manifiesta que "Siguiendo los principios del recurso administrativo de reconsideración, la autoridad encargada de resolver el recurso, debe ser precisamente la misma que lo emitió, o sea el Director del RIE."⁶⁴

Gómez Palacio hace una severa crítica al artículo 70 al afirmar: "Este precepto contradice lo dispuesto por la fracción IV del Art. 2o de la LIE. Este último establece que para que una sociedad se considere inversión extranjera, deberá participar en ella mayoritariamente capital extranjero, en tanto que esta norma preve que se le considera como tal, cuando exceda del 49%. Además, no reconoce como inversión extranjera, el caso de empresas mexicanas controladas por inversionistas extranjeros".⁶⁵

⁶³ Ibidem, pág. 208.

⁶⁴ Ibidem, pág. 209.

⁶⁵ Ibidem, pág. 210.

El artículo 76 nos dice textualmente: "La Secretaría, mediante acuerdos generales, podrá exceptuar de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 59 a las sociedades que operen como empresas maquiladoras de exportación, con arreglo a las disposiciones aplicables, siempre que mantengan debidamente actualizado el registro correspondiente de sus programas de maquila en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora".

Por la redacción del artículo anterior podemos observar una contradicción entre los acuerdos generales y el requisito de actualización de los programas ante el Registro. Gómez Palacio considera que "La facultad que se confiere a SECOFI para exonerar de las obligaciones a que se refieren las fracciones II y III del Art.59 a empresas maquiladoras de exportación, es para ser ejercitada de manera general, abstracta e impersonal mediante acuerdos, y no para aplicarse a casos concretos".⁶⁶

Sobre este mismo artículo García Moreno considera que "continúa con el trato excepcional para las empresas maquiladoras de exportación, colocándolas por encima de toda ley y de las empresas mexicanas."⁶⁷

El artículo 78 que remite las sanciones a la Ley, ha sido festejado por la mayor parte de los autores en virtud de la naturaleza reglamentaria.

⁶⁶ Ibidem, pág. 212

⁶⁷ García Moreno, op. cit., pág. 10.

L.- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Reglamento, en su título noveno, reglamenta la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Nos limitaremos a reproducir los artículos respectivos en virtud de que no ameritan mayores comentarios.

ARTICULO 80. "Para los efectos del artículo 11 de la Ley, la Comisión se integrará por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social. Se debará invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas Secretarías que tengan competencia en los asuntos a tratarse.

ARTICULO 81. Sin perjuicio de las atribuciones que la Ley le confiere para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión contará además con: I. El Comité de Representantes; y II. El Secretario Técnico.

ARTICULO 82. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley, la Comisión tomará en cuenta preponderantemente los criterios y características de la inversión extranjera previstos en las fracciones, I, III, IX, XII de dicho numeral.

ARTICULO 83. Para que la Comisión pueda sesionar será necesaria la asistencia de cuando menos cinco de los representantes que la integren. Del Comité de Representantes.

ARTICULO 84. El Comité de Representantes estará integrado por los Directores Generales adscritos a las Secretarías que integren la Comisión, cuya materia de competencia esté relacionada con los asuntos a tratar.

ARTICULO 85. El Comité de Representantes tendrá facultades para: I. Emitir opiniones y elaborar recomendaciones a la Comisión sobre aquellos proyectos específicos que no fueren aprobados por el propio Comité, a fin de que la Comisión resuelva lo conducente. II. Elaborar el programa anual de trabajo y someterlo a la consideración de la Comisión, en coordinación con el Secretario Ejecutivo. III. Elaborar estudios sobre la regulación jurídica y administrativa de la inversión extranjera en México con el fin de proponer modificaciones que permitan mayor flujo de inversión en el país y su más adecuada regulación. De la Secretaría Ejecutiva.

ARTICULO 86. Al Secretario Ejecutivo le corresponde ejecutar las facultades conferidas por la Ley en su artículo 14 y las que le señale la Comisión. En el ejercicio de sus funciones, el Secretario Ejecutivo contará con el auxilio del Secretario Técnico."

M.- Artículos transitorios

El Reglamento establece en su artículo primero transitorio la entrada en vigor del mismo, que fue el día 17 de mayo de 1989.

Asimismo en su artículo segundo transitorio abroga el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República", del 29 de agosto de 1926; el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras del 28 de diciembre de 1973 el Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades que se citan, del 2 de julio de 1970; el Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas, del 30 de abril de 1971; y la Resolución General que sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, del 3 de febrero de 1988.

Con respecto al Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, como es evidente, éste es abrogado por el Reglamento de la LIE pero la Ley Orgánica sigue intacta. Habría que resolver la inseguridad

jurídica que esto ha provocado ya que varias disposiciones de la misma se relacionan con la LIE y su reglamento.

Por otro lado, en su artículo tercero transitorio el Reglamento deroga el artículo 15 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, en Materia de Petroquímica, del 9 de febrero de 1971; los artículos 126, fracción II, 127, fracciones I, II, y III, y 131 del Reglamento de la Ley General de Población, del 17 de noviembre de 1976; así como todas aquellas disposiciones administrativas de carácter general que establezcan obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros, que se opongan al presente Reglamento.

El artículo cuarto transitorio fija en doscientos cincuenta mil millones de pesos el monto de la inversión en activos fijos para efecto de lo dispuesto en el artículo 5, fracción I del Reglamento. Este dato es transitorio ya que se ira fijando continuamente de acuerdo a la paridad del dolar americano.

El artículo quinto transitorio establece que "Los inversionistas extranjeros que realicen las actividades económicas no incluidas en la Clasificación, y que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión, el Secretario Ejecutivo o la Secretaría a la fecha de entrada a vigor de este Reglamento, podrán solicitar la modificación de los mismos para acogerse a compromisos,

metas y programas similares a los señalados en el artículo 5. Con este fin la CNIE emitió el 14 de septiembre de 1990 se Resolución General número 4 "que establezca 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 extranjera, de acogerse a compromisos , metas y programas similares a los señalados en el Artículo 5 del mismo ordenamiento. Como su nombre lo indica esta resolución pretende beneficiar a los inversionistas extranjeros que tuvieran compromisos con las autoridades mencionadas, otorgandoles un tratamiento similar al ofrecido por el artículo 5, siempre y cuando acepten los requisitos impuestos por dicho artículo.

Los inversionistas extranjeros en forma minoritaria que asimismo no detenten el manejo de la empresa quedan por éste medio exentos de los compromisos concertados con las autoridades arriba citadas. Lo anterior siempre que no se trate de autorizaciones otorgadas para utilizar el Mecanismo para la Capitalización de Pasivos y Substitución de Deuda Pública por Inversión(Swaps).

Para todos aquellos inversionistas extranjeros que tuvieran concertados dichos acuerdos y que no se encuentren en la situación definida en el párrafo anterior, esta

resolución les permite beneficiarse por lo establecido en el artículo 5 del Reglamento siempre y cuando se acepten los términos del mismo.

Estos beneficios no podrán ser aplicados cuando los inversionistas extranjeros con compromisos concertados no estén operando a la fecha de entrada en vigor de la presente resolución conforme a las autorizaciones previamente concedidas así como cuando los compromisos y programas concertados se refieran a la apertura o relocalización de establecimientos industriales a ubicarse fuera de las zonas de mayor concentración industrial, a donaciones, inversiones o aportaciones a centros de docencia y/o de investigación del país u otros organismos similares, cuando dichos inversionistas realicen actividades incluidas en la Clasificación, cuando dichos compromisos hayan sido concertados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del Reglamento, cuando dichos compromisos derivan de operaciones mediante swaps. Para beneficiarse del régimen previsto en esta resolución será necesario manifestarlo por escrito.

M.- REGULACION ESPECIFICA Y GENERAL PARA LA IED CON
BASE EN LA CLASIFICACION MEXICANA DE ACTIVIDADES ECONOMICAS
Y PRODUCTOS.

Junto con el Reglamento se publicó, como anexo, la denominada Clasificación.

Pretende ser una respuesta a la dispersión de los límites fijados a la inversión extranjera no sólo por la LIE sino también por leyes especiales. La Clasificación viene a reunir en un sólo documento todas estas áreas reguladas con el fin de señalarlas con una mayor claridad.

La Clasificación, por lo tanto, no es parte del Reglamento y es de esperarse que al irse fijando nuevas limitaciones a la inversión extranjera (lo que es poco probable) o desregulando otros sectores de la economía, ésta se vaya adecuando a dichos cambios.

La Clasificación establece las áreas en las que se acepta la inversión extranjera con ciertas limitaciones y requisitos, aquellas reservadas exclusivamente a mexicanos y finalmente aquellas reservadas al estado.

Para esquematizarlas nos permitiremos reseñar varios cuadros promocionales publicados por Banamex:

Actividades apartadas para la inversión mexicana, estatal o privada.

Silvicultura
 Extracción de petróleo y gas
 Refinación de petróleo
 Petroquímica básica
 Tratamiento del uranio
 Electricidad
 Comercialización de gas licuado
 Transporte(excepto marítimo de altura y turístico)
 Telégrafos
 Instituciones financieras(excepto operadoras de sociedades de inversión y servicios de asesoría)

68

 Actividades con participación minoritaria de la inversión extranjera directa (34% a 49%).

Pesca
 Extractivas(excepto petróleo, gas y uranio).
 Producción y comercio de armas de fuego y cartuchos.
 Equipo de transporte
 Telecomunicaciones(excepto telégrafos)
 Arrendadoras financieras
 Industria automovilística

69

Actividades con 100% de inversión indirecta sin autorización

Alimentos, bebidas y tabaco
 Textiles, prendas de vestir e industria del cuero
 Industrias químicas(excepto refinación de petróleo y petroquímicas básica y secundaria)
 Maquinaria, aparatos y refacciones(excepto armas de fuego y cartuchos)
 Otras industrias manufactureras(excepto acuñación de moneda).
 Restaurantes, hoteles y comercio(excepto de gas licuado, armas de fuego y cartuchos)

70

68 Banamex, "Reglamentación sobre inversiones extranjeras", en Exámen de la Situación Económica de Mexico, vol. LXV, núm.763, junio de 1989, pág. 259.

69 Ibidem, pág. 260.

70 Ibidem, pág. 261.

 Actividades con 100% de inversión extranjera directa, previa autorización

Agricultura
 Ganadería y caza
 Imprenta y editoriales
 Construcción e instalaciones
 Servicios educativos privados

 71

Han sido pocas las observaciones críticas sobre la Clasificación ya que en general se ha alabado la rapidez y claridad que este documento ofrece en la consulta de los regímenes que regula.

Gómez Palacio se ha referido así a la misma: "La Clasificación adquiere relevancia en relación con los Arts. 1, Fracc. XV y XVI, 5 y Sexto transitorio. En cuanto a su uso por lo que toca a determinar si el inversionista extranjero está invirtiendo en un "nuevo campo de actividad económica", o en una "nueva línea de productos", con base en el Art. 1, Fracciones XIV y XV del Reglamento de la LIE, se presenta una regulación sorprendente, ya que éstos aluden, que por tal se considerará el pasar "a una clase distinta de acuerdo con la Clasificación" y como se ha mencionado, la Clasificación (según dispone el Art. 1-VIII del Reglamento de la LIE) no es la CMAP, sino la basada en ella, que forma parte del Reglamento. Es decir, que para determinar si se está invirtiendo en una nueva actividad o

71 Ibidem, pág. 262.

en una nueva línea de productos, el inversionista extranjero, tan sólo habrá de consultar la Clasificación adjunta al Reglamento, la que le permite gran libertad de acción, ya que es, como se ha dicho, muy reducida, incluyendo tan sólo 136 Clases. Esto acarreará la consecuencia, de que el inversionista extranjero no utilizará con frecuencia el aparente beneficio que le otorga el Art. 29 del Reglamento de la LIE"(que beneficia a la inversión extranjera al no necesitar de permisos para adentrarse en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos si se aceptan los compromisos establecidos en el artículo 5 del mismo o en el caso de tratarse de sociedades financieras internacionales para el desarrollo o en tratándose de fusión de sociedades)ya que lo sujeta a condiciones que posiblemente no requiera cumplir, ante la apertura que brinda la Clasificación del Reglamento de la LIE".⁷²

El día 21 de junio de 1989 se publicó en el Diario Oficial la Resolución General numero 2 de la CNIE cuyo fin es establecer criterio para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento. La regla 8 de dicha resolución establece: "Para los efectos de determinar las clases en que operan y en que pretendan operar las inversionistas extranjeros, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, fracciones XIV y XV, 29 y 59, fracción II del Reglamento en alusión, deberá estarse a las clases incluidas

⁷² Gómez Palacio, op. cit., pág. 228.

en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, correspondiente a la edición del año 1989". Sobre este punto, Gómez Palacio considera que "La Regla 8 de la Resolución General Número 2, emitida por la Comisión...., pretende enmendar esta situación al señalar que para"... los efectos de determinar las clases en que operan y en que pretenden operar los inversionistas extranjeros,...deberá estarse a las clases incluidas en la ..."CMAP", correspondiente a la edición 1989. Como resulta obvio, una resolución General de la Comisión no puede modificar lo previsto por el Reglamento de la LIE, en razón de la jerarquía de este último."⁷³

En relación con los Arts. 5 y Sexto Transitorio, conjuntamente con la Regla 9a de la Resolución General Número 2 aludida, que para el caso de las sociedades cuyas acciones o partes sociales podrán adquirir los inversionistas extranjeros se basa en la Clasificación anexa al Reglamento), Gómez Palacio opina que la Clasificación funciona de manera negativa, excluyendo de los privilegios que conceden dichos preceptos al inversionista extranjero que desee llevar a cabo una actividad o una adquisición accionaria, en relación con una clase de las referidas en la Clasificación".⁷⁴

⁷³ Ibidem, pág. 228.

⁷⁴ Ibidem, pág. 229.

Agrega que existen inconsistencias con las legislaciones específicas ..." como en el caso de los transportes marítimos de altura, en el interior de puertos y de alquiler de embarcaciones turísticas, así como la tala de árboles, que exceden en cuanto a su reglamentaria lo dispuesto por el Art. 4 de la LIE, pues mientras éste las reserva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, la Clasificación permite la inversión extranjera, en 3 de dichas actividades hasta 100% y en la otra hasta el 49%, inclusive sin tener que seguir el procedimiento de la inversión temporal referida en los Arts. 23-26 del Reglamento."

Al final de la Clasificación aparecían apartados del A al D señalando ciertos regímenes para ciertas actividades, sin embargo, mediante la Fé de Erratas del Reglamento éstos fueron prácticamente reformados. "...por ejemplo, en el caso del apartado "A", señalaba que se excluían "las sociedades de inversión de renta fija", y se cambió por la Fé de Erratas para referirse a: "la explotación de especies reservadas a cooperativas pesqueras".⁷⁵

El esquema hemos reseñado de la Clasificación pretendía únicamente clarificar las diversas áreas de la Clasificación. Sin embargo, es de nuestro interés publicar una lista detallada de dichas actividades y productos sobre la misma editada por Bancomer, con la ventaja de una

⁷⁵ Ibidem, pág. 229.

presentación más didáctica que la publicada en el Diario Oficial de la Federación.

"Lista de actividades económicas y productos en las que hay restricción o requerimientos de autorización, las cuales se clasifican en 6 regímenes por rama o clase. Los 2 primeros corresponden a las actividades económicas exclusivas para el estado mexicano y ciudadanos mexicanos. Del tercer al quinto a las actividades con regulación específica hasta con el 30, 40 y 49% respectivamente del capital social de las empresas; el resto se refiere al requerimiento de resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para participar mayoritariamente en el capital social de las empresas.

REGIMEN DE AUTORIZACION POR RAMA O CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE ACUERDO CON LA CLASIFICACION MEXICANA DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS. 1. ACTIVIDADES RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA AL ESTADO. -Extracción de petróleo y gas natural. -Extracción y-o beneficio de uranio y minerales radioactivos. -Fabricación de productos petroquímicos básicos. -Refinación de Petróleo. -Tratamiento de uranio y combustibles nucleares beneficiados. -Acuñaación de monedas. -Generación y transmisión de energía eléctrica. -Suministro de energía eléctrica. -Servicio de transporte de ferrocarril. -Servicios telegráficos. -Banca -Fondos y fideicomisos financieros. 2. ACTIVIDADES RESERVADAS A

MEXICANOS -Silvicultura -Explotación de viveros forestales.
-Comercio al pormenor de gas licuado combustible. -Servicio de autotransporte de materiales de construcción. -Servicio de autotransporte de mudanzas. -Otros servicios de autotransporte especializado de carga. -Servicios de autotransporte de carga en general. -Servicio de transporte foráneo de pasajeros en autobús. -Servicio de transporte urbano y suburbano de pasajeros de autobús. -Servicio de transporte de autobús móvil de ruleteo. -Servicio de transporte en automóvil de ruta fija. -Servicio de transporte en automóvil de sitio. -Servicio de transporte escolar y turístico. -Servicio de transporte marítimo de cabotaje. -Servicio de remolque en altamar y costero. -Servicio de transporte de aeronaves con matrícula nacional. -Servicio de transporte en aerotaxis. -Uniones de crédito. -Almacenes generales de depósito. -Casas de cambio. -Consejo, fomento y comisiones financieras. -Instituciones no bancarias de captación de ahorro y de otorgamiento de préstamos. -Otras instituciones crediticias. -Servicio de casas de bolsa. -Servicio de sociedades de Inversión.D- -Servicio de Bolsa de valores -Servicios de instituciones de Fianzas. -Servicios de instituciones de seguros. -Servicios de Cajas de Pensiones Independientes. -Transmisión privada de programas de radio. -Transmisión y repetición de programas de televisión. -Servicios de notarías Públicas. -Servicios de agencias aduanales y de representación. -Administración de puertos marítimos, lacustres y fluviales.

3.-ACTIVIDADES CON REGULACION ESPECIFICA EN LAS QUE SE PERMITA LA PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA HASTA CON EL 34% DEL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES. -Explotación y-o beneficio de carbón mineral. -Extracción y-o beneficio de minerales de hierro. -Extracción y-o beneficio de roca fosfórica. -Explotación de azufre. 4.- ACTIVIDADES CON REGULACION ESPECIFICA EN LAS QUE SE PERMITE LA PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA HASTA CON EL 40% DEL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES. -Fabricación de productos petroquímicos secundarios. -Fabricación de partes y accesorios para el sistema eléctrico automotriz. - Fabricación y ensamble de carrocerías y remolques para automóviles y camiones. -Fabricación de motores y sus partes para automóviles y camiones. -Fabricación de partes para el sistema de suspensión de automóviles y camiones. - Fabricación de partes y accesorios para el sistema de frenos de automóviles y camiones. -Fabricación de otras partes y accesorios para automóviles y camiones. 5.-ACTIVIDADES CON REGULACION ESPECIFICA EN LAS QUE SE PERMITE LA PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA HASTA CON EL 49% DEL CAPITAL DE LAS SOCIEDADES. -Pesca en altamar. -Pesca costera. -Pesca en agua dulce. -Acuacultura. -Extracción y-o beneficio de minerales con contenido de oro, plata y otros minerales y metales preciosos. -Extracción y-o beneficio de mercurio y antimonio. -Extracción y-o beneficio de minerales industriales con contenido de plomo y zinc. -Extracción y-o beneficio de minerales con contenido de cobre. -Extracción

y-o beneficio de otros minerales metálicos no ferrosos. - Explotación y-o beneficio de feldespato. -Explotación de yeso. -Extracción y-o beneficio de barita. -Explotación y-o beneficio de fluorita. -Explotación de otros minerales para la obtención de productos químicos. -Extracción y-o beneficio de sal. -Extracción y-o beneficio de grafito. - Extracción y-o beneficio de otros minerales no metálicos. - Fabricación de explosivos y fuegos artificiales. - Fabricación de armas de fuego y cartuchos. -Cartuchos al pormenor de armas de fuego, cartuchos y municiones. - Servicio de transporte Fluvial y lacustre. -Servicio de transporte en el interior de puertos. -Servicios telefónicos. -Otros servicios de telecomunicaciones. - Arrendadoras Financieras.

6.-SE REQUIERE LA RESOLUCION PREVIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS PARA QUE LA INVERSION EXTRANJERA PARTICIPE EN ESTAS ACTIVIDADES EN FORMA MAYORITARIA. - Agricultura. -Ganadería y caza. -Recolección de productos forestales. -Tala de arboles. -Edición de periódicos y revistas. -Fabricación de coque y otros derivados del carbón mineral. -Edificación residencial o de vivienda. - Edificación no residencial. -Construcción de obras de urbanización. -Construcción de plantas industriales. - Construcción de plantas de generación de electricidad. - Construcción y tendido de líneas y redes de conducción eléctrica. -Construcción para la conducción de petróleo y

derivados. -Montaje o instalación de estructuras de concreto. -Montaje o instalación de estructuras metálicas. -Obras marítimas y fluviales. -Construcción de obras viales y para el transporte terrestre. -Construcción de vía. -Instalaciones hidráulicas y sanitarias en edificios. -Instalaciones eléctricas en edificios. -Instalación en telecomunicaciones. -Otras instalaciones especiales. -Movimientos de tierra. -Cimentaciones. -Excavaciones subterráneas. -Otras subacuáticas. -Instalación de señalamientos y protecciones. -Demoliciones. -Construcción de plantas potabilizadoras o de tratamiento de aguas. -Perforación de pozos petroleros y de gas. -Perforación de pozos de agua. -Otras obras de construcción no mencionadas anteriormente. -Servicio de transporte marítimo de altura. -Servicio de alquiler de embarcaciones turísticas. -Servicio de sociedades operadoras de sociedades de inversión. -Servicios privados de educación preescolar. -Servicios privados de educación primaria. -Servicios privados de educación secundaria. -Servicios privados de educación media superior. -Servicios privados de educación superior. -Servicios privados de educación que combinan los niveles de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. -Servicios de enseñanza comercial y de idiomas. -Servicios de capacitación técnica, de oficios y artesanías. -Servicios de enseñanza de música, danza, y otros servicios particulares de enseñanza. -Servicios privados de educación especial. -Servicios jurídicos. -Servicios de contaduría y

auditoría. -Servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares. -Servicio de administración de caminos, puentes y servicios auxiliares. -Servicio de grúa para vehículos. -Otros servicios relacionados con el transporte terrestre no mencionados anteriormente. -Servicios de navegación aérea. -Servicios de administración de aeropuertos y helipuertos. -Servicio de asesoría en inversiones y valores. -Servicios de gestores y agentes de seguros y fianzas. -Servicios de asesoría en pensiones. -Servicios de oficinas de representación de entidades financieras del extranjero. -Otros servicios relacionados con las instituciones financieras de seguros y fianzas no mencionados anteriormente.⁷⁶

⁷⁶ Bancomer, op. cit., págs. 18-23.

CONCLUSIONES

1. El Reglamento de la LIE desde su publicación ha sido polémico. Oficialmente se dió una gran campaña de promoción del mismo en la espera de los capitales extranjeros dispuestos a invertir en México.

Mientras algunos autores consideran que estamos lejos de alcanzar la meta sexenal planteada en materia de inversión extranjera, para otros ha sido un éxito hasta el momento los resultados generados a partir del Reglamento.

Asimismo, mientras que para los primeros la inversión extranjera que ha llegado no ha sido por una posición ventajosa de México para competir en los mercados internacionales sino por circunstancias especiales como la implementación nuevamente de los swaps para ciertos sectores o la venta de empresas otrora estatales altamente rentables como el caso de Teléfonos de México; para los segundos la confianza en el manejo de la economía nacional así como la claridad de las reglas en la materia han logrado ubicar a nuestro país como un polo atractivo para la inversión extranjera, lo que se comprueba con la inversión captada hasta el momento, la que se irá incrementando con el transcurso del tiempo.

La respuesta a la polémica expuesta sólo podrá resolverse al analizar el monto de la inversión extranjera al paso de los años. Habría que añadir a las circunstancias actuales la influencia que tendrá en todo este esquema las negociaciones trilaterales sobre libre comercio.

2. En el marco de estas negociaciones se ha incrementado una nueva polémica sobre la validéz jurídica del Reglamento. A través de múltiples publicaciones podemos observar la incertidumbre que el mismo ha generado y la dificultad para los asesores jurídicos de la inversión extranjera en México de emitir una opinión al respecto.

Para Juan Carlos Orozco "No obstante las declaraciones oficiales en sentido contrario, la reglamentación sobre inversiones extranjeras será un tema obligado en las pláticas para la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y México...todavía sigue sin verse una tendencia creciente y sostenida de los flujos de inversión foránea. Todo parece indicar que para que ésto suceda tendrán que realizarse cambios de fondo en la Ley de Inversiones Extranjeras."¹

En forma similar se expresa Robert G. Marshall al establecer que "Mientras que el Reglamento de la Inversión Extranjera expedido en mayo de 1989 delinea el proceso de

¹ Orozco, Juan Carlos, "La reticente inversión extranjera", en expansión No.558, del 6 de febrero de 1991.

aprobación, el hecho de que no se incorporó propiamente a la LIE de 1973, muestra una falta de resolución por parte de la Administración."²

El gobierno desde la expedición del Reglamento negó la necesidad de un cambio a la Ley. "Consideramos que el marco jurídico que regula hoy la inversión extranjera en México es el adecuado. No necesitamos un cambio de Ley (aunque la desregulación de la actividad económica decidida en el Reglamento está siendo sobrepasada, en algunas áreas, como por ejemplo la acuicultura y la pesca, y ahora en la banca también."³ Esta opinión emitida por el director general de Inversión Extranjera de la SECOFI, fué reiterada una y otra vez por diversos funcionarios, en especial por el propio Secretario de Comercio en relación a las negociaciones del tratado trilateral de libre comercio.

En últimas fechas es posible advertir un cambio de la posición oficial al respecto probablemente por las presiones encontradas en las ya comenzadas negociaciones del TLC (tratado de Libre Comercio).

3. En 1987, Boris Kozolchik escribía: "Intelectuales mexicanos y extranjeros han hecho un llamado, en forma creciente, a una más justa y honesta representación política y distribución de los recursos, como una forma de lograr una mayor estabilidad política y crecimiento económico. Sin

² Marshall, op. cit., pág. 53.

³ Ortiz Pinchetti, José Agustín, "No necesitamos un cambio de Ley", entrevista a Jorge Amigo en expansión núm. 549 del 12 de septiembre de 1990.

embargo, poca atención se ha puesto en la inoperatividad o el fracaso de los estándares existentes de honestidad y justicia entre la Ley oficial de México (o la ley en los libros) y la ley que se vive (la realidad en la aplicación de las leyes). En forma similar, no se ha pensado en la necesidad de que el proceso que se está dando de mayor honestidad y justicia en materia política y de crecimiento económico, se transforme en viables instituciones legales."⁴

Esto debe de ser el interés central de los abogados interesados en la transformación económica de México. Es necesario reconocer el rezago de nuestra legislación con respecto a los nuevos retos que enfrenta el país. Será necesario modificar prácticamente todo nuestro cuerpo legislativo, basado en los principios de la Revolución Mexicana, para adaptarlo al nuevo proyecto de nación que se está planteando. Lo anterior, sin embargo, no puede ser llevado a cabo sin un adecuado consenso de la población nacional. El mismo se debe buscar en el Congreso de la Unión facultado por la Constitución para llevar a cabo la modificación de los diversos ordenamientos legales.

En este sentido, es atendible la opinión de Gómez Palacio: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un instrumento que no señala base alguna para promover el flujo de inversión extranjera a nuestro país, ni otorga al

⁴ Kozolchik, Boris, "Mexico's Political Stability, Economic Growth and the Fairness of its Legal System", en la revista California Western International Law Journal, núm. 1, vol. 18.

extranjero derechos preferentes frente al nacional; muy por el contrario, adopta una posición defensiva frente a este tipo de inversión, e inclusive, llega a negar al extranjero, que nunca al nacional, el derecho de audiencia, en el artículo 33 constitucional...toda modificación, a pesar de estar sustentada por impecables y sólidos argumentos económicos, debe partir de una enmienda legal ordenada, que se justifique jerárquicamente de arriba hacia abajo, es decir, de la directriz constitucional, a la legislativa y finalmente al reglamento; y no en el sentido inverso en el que se pretende hacerlo. Un reglamento contrario a una ley, no provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión; por el contrario, estimula la inseguridad jurídica, sobre todo cuando, como es el caso, exime de obligaciones previstas en ley, creando expectativas en los inversionistas que dudan y preguntan a sus asesores jurídicos, si le ponen atención a la norma legislativa estricta o al precepto reglamentario liberal. Todo reglamento queda subordinado a la ley que regula, ya que mal cumpliría su propósito, su razón de ser si contraviene a la ley que lo sustenta. El Ejecutivo Federal debe llevar a cabo actos, como quedó señalado, que provean a la exacta observancia de las leyes emanadas del poder legislativo y de ninguna manera contrariarlas, ya que tal exceso se traducía en la invasión de facultades, creando la

consecuencia de considerarse contrario a nuestro régimen constitucional." 5

4. Conforme avancen las negociaciones del tratado trilateral las presiones para modificar el marco jurídico de la inversión extranjera en nuestro país serán mayores. Es de esperarse la intención de incluir sectores actualmente no contemplados como el de energía eléctrica o el petróleo, así como planteamientos para firmar convenciones internacionales para asegurar la inversión extranjera en México.

El Reglamento que nos ocupa fue un intento por llevar a cabo las modificaciones sin la necesidad de buscar un consenso al respecto en el Congreso. No es posible adentrarnos en la firma de un tratado como el que está en puerta sin el debido análisis del mismo por el Congreso y sin que éste establezca oportunamente que alcance podrán tener las modificaciones en materia legislativa.

5. Consideramos que el respeto al orden jurídico así como una sana división de poderes representan la mejor defensa de los intereses del país en los difíciles tiempos que se están viviendo en la esfera internacional.

⁵ Gómez Palacio, op. cit., págs. 149-151.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Soberanis, Jaime, "El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras", en Jurídica anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, núm. 19, México 1988-1989, págs.451-170.

, "Las Nuevas Resoluciones Generales de la Comisión General de Inversiones Extranjeras", en Jurídica anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, núm. 18, 1986-1987, págs. 169-198.

Amigo Castañeda, Jorge, "Marco Jurídico de la Inversión Extranjera Directa en México", en Banamex 1990, Inversión Extranjera Directa, Número Especial, 16-20.

Angulo P., Carlos, "La Inversión Extranjera y la Industria Maquiladora de Exportación", en Banamex 1990, Inversión Extranjera Directa, Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 58-63.

Bailey, Norman A., "Foreign Investment in Mexico" en Mexico and the United States, Managing the Relationship, editado por Riordan Roett en Westview Press, Boulder, Col., EUA, 1988, págs. 257.

Banamex, "Reglamentación sobre inversiones extranjeras", en Exámen de la Situación Económica de México, vol. LXV, núm. 763, junio de 1989, págs. 256-262.

Bancomer, "Aspectos Sobresalientes del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", Monografía, México, 1989, págs. 26.

Barrera Graff, Jorge, "Instituciones de Derecho Mercantil", Ed. Porrúa, México, 1989, págs. 856.

Carner, Francois, "La Inversión Extranjera en el Sector de los Servicios", en Banamex 1990, Inversión Extranjera Directa, Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 43-50.

Casar, José I., "An Evaluation of Mexico's Policy on Foreign Direct Investment" en Mexico and the United States, Managing the Relationship, editado por Riordan Roett en Westview Press, Boulder, Col., EUA, 1988, págs. 257.

Casco, José Andrés y Edé, Lilliana, "Relevancia de la Inversión Extranjera Directa en México", en Banamex 1990. Inversión Extranjera Directa. Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 21-27.

Christman, John H., "El Comercio Internacional de México y la Inversión Extranjera Directa", en Comercio Internacional Banamex, págs. 10.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1986, págs. 506.

García Moreno, Víctor Carlos, "Reglamento de la Ley sobre Inversión Extranjera; Breve Análisis", Conferencia sustentada en el XIII Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado, en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca del 18 al 20 de octubre de 1989, págs. 12

Gómez Palacio, Ignacio, "Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados", Ed. Themis, México, 1989, págs. 229.

González Baz, Aureliano, "Opciones que Existen en la Actualidad para la Inversión Extranjera en México", en Banamex 1990. Inversión Extranjera Directa. Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 35-38.

González, Claudio X., "La inversión Extranjera y Prospectos de Desarrollo en México: Punto de Vista de un Empresario Mexicano", en Banamex 1990. Inversión Extranjera Directa. Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 39-42.

Hanono, Arturo, "La inversión extranjera en la bolsa", en expansión, vol. XXIII, núm. 557, pág. 74.

Heftye Etienne, Fernando, "Criterios de admisibilidad de la inversión extranjera directa en México", en Jurídica. anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, núm. 18, 1986-1987, págs. 213-232.

Kozolchik, Boris, "Mexico's Political Stability, Economic Growth and the Fairness of its Legal System", en California Western International Law Journal, Vol. 18, num. 1, 1987-1988, págs. 13.

Lewin, Rebecca y Sookdeo, Ricardo, "The Most Fascinating Ideas for 1991", en Fortune, vol. 123, num. 1, enero 14 de 1991, págs. 30-62.

Marshall, Robert G., "El Entorno de los Negocios en México: Un Punto de Vista de la Empresa Extranjera", en Banamex 1990. Inversión Extranjera Directa. Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs. 51-57.

Ogarrío R.E., Alejandro, "El Nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera", Monografía, págs. 21.

Opalín M., León e Iturbide, Laura, "La inversión Extranjera Directa: Un Análisis Comparativo Internacional", en Banamex 1990. Inversión Extranjera Directa. Número Especial, Ed. Banamex, México, 1990, págs.5-15.

Ortiz Pinchetti, José Agustín, "No necesitamos un cambio de Ley", entrevista a Jorge Amigo en expansión año XXII, vol. XXII, núm. 549. págs. 88-93.

Pasquel Velasco, Salvador, "Relaciones contra otras dependencias gubernamentales para la aplicación y cumplimiento de los condicionamientos establecidos por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras", en Jurídica, anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, núm. 18, 1986-1987, págs. 198-211.

Pereznieto Castro, Leonel, "Derecho Internacional Privado", Ed. Harla, México 1985, págs.396.

Ramos Garza, Oscar, "Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México, Suplemento de Actualización", Ed. Dofiscal, México, 1989, págs. 253.

Regalado Lobo, Alberto, "La internacionalización de la inversión", en expansión, vol. XXII, núm. 543, págs. 90-93.

Sánchez Ugarte, Fernando, "Papel de la inversión extranjera en el crecimiento", en expansión, vol. XXIII, núm. 557, págs. 12-15.

Smolowe, Jill, "Going at Full Tilt", en TIME, de noviembre 19, 1990, núm. 47, págs. 16-19.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1984, págs. 643.

Von Wobeser, Claus, "Algunos aspectos constitucionales sobre la legislación de inversiones extranjeras en México", Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1979, págs. 162.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Ed. UNAM, México 1985.

Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz, publicado en el Diario Oficial del día lunes 11 de diciembre de 1989.

FE de erratas al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial el día jueves 6 de julio de 1989.

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

Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado el martes 16 de mayo de 1989 en el Diario Oficial.

Resolución general número 1 y número 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras publicadas en el Diario Oficial del miércoles 21 de junio de 1989.

Resolución general que reforma y adiciona las resoluciones generales número 1 y 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras publicada en el Diario Oficial el día jueves 26 de octubre de 1989.

Resolución general número 3 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras publicada en el Diario Oficial el día jueves 9 de agosto de 1990.

Resolución general número 4 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras publicada en el Diario Oficial el día viernes 14 de septiembre de 1990.