

873509  
6  
29

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO**

**ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO DE LA  
LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA  
Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MARIA OLIVA FERNANDEZ SOBRINO**

**DIRECTOR DE TESIS: LIC. GUILLERMO ARROYO DE ANDA**

**MEXICO, D. F.**

**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.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA  
PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION  
EXTRANJERA.

CAPITULO I. Antecedentes históricos de las inversiones extranjeras en México. . . . .	1
I.I. Epoca colonial. Siglos XVI a XVIII. . . . .	1
A) Agricultura. . . . .	2
B) Ganadería. . . . .	7
C) Minería. . . . .	9
I.II. Epoca independiente. Siglo XIX. . . . .	10
A) Guadalupe Victoria (1824-1829). . . . .	11
B) Benito Juárez (1858-1872). . . . .	14
C) Porfirio Díaz (1876-1910). . . . .	15
1. La minería. . . . .	19
2. Ferrocarriles. . . . .	22
3. Banca. . . . .	25
4. Petróleo. . . . .	26
5. Energía eléctrica. . . . .	28
I.III. Siglo XX. . . . .	30
A) 1911. . . . .	31
B) Huerta y el artículo 27 constitucional. . . . .	33
C) La expropiación petrolera. . . . .	36
D) La expropiación de la energía eléctrica. . . . .	44
E) La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1973. . . . .	49

F) Estadísticas de las inversiones llevadas a cabo en México en los años de 1975 a 1987. . . . .	54
--	----

CAPITULO II. Política de México frente a las inversiones extranjeras. . . . .	57
---	----

II.I. El GATT. . . . .	57
------------------------	----

II.II. Areas reservadas al Estado. . . . .	64
--	----

A) Monopolios del Estado. Artículo constitucional. . . . .	20 66
--	----------

II.III. Inversiones extranjeras. . . . .	68
--	----

A) Inversión extranjera directa e inversión extranjera indirecta. . . . .	70
---	----

B) La empresa. . . . .	77
------------------------	----

C) Soberanía y Doctrina Calvo. . . . .	87
--	----

D) Areas en las que pueden invertir los particulares. . . . .	96
---	----

E) Areas en las que pueden invertir los extranjeros. . . . .	99
--	----

CAPITULO III. Legislación actual sobre inversiones extranjeras. . . . .	105
---	-----

III.I. Jerarquía de las leyes. . . . .	105
--	-----

III.II. Aspectos fundamentales de la nueva política de inversiones extranjeras en México derivada del nuevo reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. . . . .	111
---	-----

III.III. Necesidad de reformar el régimen jurídico de la inversión extranjera en México. . . . .	131
CONCLUSIONES. . . . .	137
BIBLIOGRAFIA. . . . .	141

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INVERSION  
EXTRANJERA EN MEXICO.

Para comprender la situación que se presenta actualmente en el rubro relativo a las inversiones extranjeras, es conveniente realizar un breve repaso histórico de la evolución que ha tenido ésta a través del tiempo; desde la época de la colonia, puesto que fué cuando se presentaron las primeras inversiones extranjeras, hasta la época actual. Por lo que a continuación realizaremos una breve reseña histórica sobre estos aspectos.

I.I. EPOCA COLONIAL. SIGLOS XVI A XVIII.

En esta época se presentaron las primeras inversiones extranjeras en nuestro país, las cuales provenían exclusivamente de la metrópoli, puesto que la Corona, al querer asegurar sus reinos y posesiones, consideraba como enemigos a los extranjeros, y no les permitía invertir en sus territorios.

A continuación realizaremos una breve reseña de cada una de las ramas en las que los peninsulares invirtieron durante la colonia.

## A) AGRICULTURA.

Desde el siglo XVI, la Corona española se interesó en el desarrollo agrícola de la Nueva España, por lo que la legislación fué orientada para fomentar la inmigración de labradores españoles y dotarlos de aquellas tierras que fuesen más apropiadas para tal fin. La posición adoptada por la Corona Española, en cuanto a la explotación de la agricultura en la Nueva España, fué una actitud protectora, pues "la Corona propulsaba con ordenanzas y licencias la introducción de los cultivos europeos en Nueva España" (1).

La introducción de las semillas, así como de plantas europeas quedó en manos de la iniciativa de los particulares y la Corona limitó su acción a dictar normas sobre la ocupación de tierras y a fomentar determinados cultivos como el trigo y la caña de azúcar.

"En las instrucciones que la Corona daba a los virreyes siempre figuraba el encargo de ampliar las áreas de sembradío, teniendo cuidado de favorecer a los españoles, sin menoscabar la propiedad de los indígenas"(2).

Con el aumento de la población blanca y mestiza se presentó un aumento de la demanda en el consumo de trigo,

---

(1) Enciclopedia "Historia de México". Tomo 6. Pág. 1295. Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978.

(2) VARIOS AUTORES. "Historia General de México". Tomo I. El Colegio de México. 1981. Pág. 394.

recibiendo su producción una atención preferente, por lo que "a fines del siglo XVI el mayor centro productor de trigo fué el Valle de Atlixco, seguido del de San Pedro"<sup>(3)</sup> y otras regiones que se fueron agregando, por consiguiente fué necesario ordenar que se proporcionaran el doble de indios a los labradores de trigo.

Otro cultivo que fué favorecido por la Corona como ya señalamos anteriormente, fué el de la caña de azúcar, ya que "a partir de 1550 los virreyes recibieron especial recomendación de favorecer la instalación de ingenios de azúcar y ampliar las siembras de caña, adjudicando las tierras necesarias a quienes desean dedicarse a esa actividad"<sup>(4)</sup>. "La protección de esta industria por parte de las autoridades se explica por lo costoso que resultaba la empresa"<sup>(5)</sup>. En lo que respecta a la mano de obra en los ingenios, ésta debía ser prestada exclusivamente por esclavos negros y no por indios, los cuales sólo prestarían sus servicios en el campo para el corte y acarreo de la caña.

La concesión de tierras para la siembra de la caña, favoreció a los españoles influyentes y de mayores recursos económicos, lo que puede ser justificado por el hecho de que las inversiones que exigían los ingenios eran muy grandes.

---

(3) *Idem.* pag. 395.

(4) *Idem.* pag. 396 y 397.

(5) "Historia de México", op. Cit. pag. 3295.



"Gran parte de los capitales invertidos en la industria azucarera, provenían de las ordenes religiosas en forma de préstamos hipotecarios, pero en el siglo XVII ellas pasan a ser las propietarias; entre éstas ordenes figuran las de San Agustín, Santo Domingo, San Hipólito y la Compañía de Jesús, la cual destacó como la mejor en esta actividad"<sup>(6)</sup>.

Con el paso del tiempo, en 1599, "la extensión de tierras dedicadas al cultivo de azúcar llegó a ser tan considerable en perjuicio de otros cultivos, que se dictó una ordenanza restrictiva, por lo cual se sujetaba a licencia del virrey la apertura de nuevas sementeras respetando las tierras ya cultivadas con caña si se demostraba que éstas no eran más apropiadas para el trigo o el maíz"<sup>(7)</sup>.

La Corona expidió una orden en 1644 en la cual prohibía "plantar caña en la jurisdicción de Acapulco, Chilapa y Tixtla"<sup>(8)</sup>.

Cultivos mediterraneos como el olivo y la vid, tuvieron un buen comienzo en la agricultura colonial, teniendo preferencia el segundo. Las ordenes religiosas, especialmente la de San Francisco se distinguieron por su empeño en importar y aclimatar el olivo. Los primeros virreyes, hasta Luis de Velasco hijo, trataron de que el

---

(6) VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pag. 187.

(7) Idem. Pag. 198.

(8) Idem. Pag. 198.

olivo se cultivara en gran escala; a mediados del siglo XVI se insistió ante la Corona sobre los beneficios que este cultivo reportaba como industria; pero a pesar del empuje inicial, el interés de los particulares decayó.

En cuanto a la vid, ésta mereció mayor atención, y se dirigieron varias demandas para lograr la franca explotación de los viñedos, pero las esferas oficiales no dieron su apoyo, puesto que aunque en un principio las leyes ampararon su difusión; con posterioridad las autoridades impidieron el cultivo tanto del olivo como de la vid, pues los productores y comerciantes andaluces ejercieron presión sobre ellas para que emitieran esta resolución, debido a que deseaban tener el monopolio del suministro de vino y aceite.

Fibras vegetales como el lino y el cáñamo, hallaron protección oficial, en 1545 se autorizó la siembra de estos, así como inducir a los indios a cultivarlo; el virrey Velasco I recibió orden de cumplir con la disposición, pero pronto surgió la oposición de los monopolios peninsulares que veían peligrar sus intereses, por lo que la Corona reconsideró su política inicial y posteriormente no se otorgaron licencias para su cultivo.

Una planta cuyo cultivo fué exclusivo de los españoles fué el añil; "su explotación empezó en 1561 cuando Pedro de Ledezma y el Marqués del Valle obtuvieron la concesión para industrializar el añil"<sup>(9)</sup>, pero poco tiempo después la

---

(9) *Ibid.* pag. 400.

sociedad fué disuelta pues el gobierno virreinal no quiso prorrogar el monopolio por exigir demasiada mano de obra indígena. Pero a pesar de esta ley y de la oposición de muchos religiosos, no se pudo impedir el desarrollo del cultivo y la elaboración del añil, logrando que en el siglo XVII fuera un artículo de exportación a la metrópoli muy considerable.

El cultivo industrial de mayor rendimiento económico fué el del gusano de seda, que encontró en la Nueva España las condiciones naturales más propicias para su cría que en cualquier otro lugar de la América española. La introducción de este cultivo fué inmediata a la conquista, y a mediados del siglo XVI alcanzó enorme difusión. "Paralelamente al crecimiento de esta industria marchó la legislación, pues la metrópoli dictó innumerables cédulas e instrucciones para normar su explotación, así mismo como la serie de disposiciones dictadas por los virreyes, desde Mendoza hasta Velasco II, las cuales fueron expedidas para reglamentar los problemas que se presentaban como las concesiones, formas de trabajo, precios, organización gremial de los trabajadores, etc."<sup>(10)</sup>.

Esta industria alcanzó un proteccionismo estatal considerable, pero después de 1580 cayó en decadencia; la principal causa de esto fué que las sedas de China inundaron la Nueva España con protección oficial, puesto que sus

---

(10) *Ibid.* pag. 401.

precios eran mucho más bajos que el producto mexicano, por lo que el proteccionismo inicial de la metrópoli se transformó en veda.

Para compensar este golpe que se dió a la industria de la Nueva España, "en 1597 y 1614 la Corona dispuso que los virreyes estimularan el incremento del cultivo de la grana o cochinilla del nopal"<sup>(11)</sup>. En esta industria los españoles no intervinieron de manera directa en la explotación de la grana, sino que lo dejaron en manos de los indígenas, limitándose aquellos al papel de exportadores.

Por lo anteriormente expuesto, la agricultura indígena fué reducida en extensión, pues los españoles acapararon las mejores tierras y aguas, así como mayor número de mano de obra; pero a pesar de esto los indígenas mantuvieron su importancia económica con cuatro especies de origen americano: el maíz, el maguey, el frijol y el chile.

## B) GANADERIA.

Debido a que la ganadería requería de menores cuidados que la agricultura, rápidamente existió una fabulosa población animal en la Nueva España, además que se logró hacer del indio un elemento de colaboración más fácil de aplicar que en el área del cultivo. "Su papel se redujo a labores de pastoreo generalmente de ganado propio, pues las

---

(11) *Idem.* pag. 401.

grandes manadas de los propietarios españoles estuvieron a cargo de mestizos, mulatos y negros"<sup>(12)</sup>.

El ganado caballar fué el primero en introducirse, aunque en un principio sólo pertenecía a los conquistadores; pero con el tiempo "hasta los españoles y mestizos pobres dispusieron de caballo"<sup>(13)</sup>. "Pero ante la posibilidad de que se utilizara por los indios para ausentarse de sus tierras o de que lo utilizaran como forma ofensiva, prefirió limitarse su adquisición"<sup>(14)</sup>.

Al mismo tiempo que este tipo de ganado, fueron introducidas las cabezas de ganado porcino. Posteriormente y debido a que el clima de la meseta exigía telas de abrigo, fué introducido el ganado lanar u ovino ocupando un lugar destacado. Los organismos de gobierno presentaron gran interés en proveer a la colonia de este ganado, así como del caprino; siendo el virrey Mendoza el más empeñoso introductor de ambas especies, y los miembros del clero los precursores del ganado ovino fomentando la crianza del mismo.

Muy valiosa fué la contribución de la ganadería al progreso de la minería.

---

(12) Idem. Pag. 403.

(13) Idem. Pag. 406.

(14) Enciclopedia "Historia de México". Op. Cit. Pag. 1297.

### C) MINERIA.

Como es bien sabido por todos, la abundancia de minerales de oro y plata en la Nueva España, fué el principal incentivo económico de la conquista española. La actividad de los conquistadores fué notable y no se dejó rincón sin explotar. "La minería fué la base para la urbanización del país y son pocas las ciudades que no deben su origen a una zona productora directamente o a servicios que necesitaban de la minería"<sup>(15)</sup>.

En esta época las minas se daban en conseción de explotación exclusivamente a los españoles, nativos y criollos, "Cuidando la Corona sólo de obtener el Quinto Real"<sup>(16)</sup>. La mano de obra y la técnica utilizadas fueron nacionales, "pues la escasez de corrientes de agua en el territorio de las minas hizo imposible el empleo de molinos hidráulicos como los usados en Europa"<sup>(17)</sup>; pero los equipos, herramientas y materiales generalmente eran traídos de la metrópoli.

---

(15) Domingo Lavín, Joaquín. "Inversiones Extranjeras".  
EDIAPSA, México. Pág. 232.

(16) López Reyes, Amalia y Lozano Fuentes, José Manuel.  
"Historia de México". Cia. Editorial Continental, S.A. de  
C.V. México. 1983.

(17) VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 420.

El principal desarrollo científico y técnico de la colonia se dió con esta actividad. "Los beneficios de los minerales, constituyeron una verdadera industria de transformación que estableció nuevos sistemas que hubieran sido muy eficientes, si vicios legislativos e intereses de la metrópoli no los hubieran obstaculizado"<sup>(18)</sup>.

A pesar de los vicios y de las virtudes que existían en esta época, México fué urbanizado teniendo como base de su economía, principalmente, los metales preciosos.

"Durante los trescientos años que duró la época colonial, fué obstaculizada la entrada de extranjeros, así como de capitales que no provinieran de la metrópoli"<sup>(19)</sup>; por lo que la inversión, durante esta época, fué exclusivamente de los peninsulares.

## I.II. ÉPOCA INDEPENDIENTE. SIGLO XIX.

El logro de la independencia en 1821 no afectó la estructura socio-económica del país.

---

(18) DOMINGO LAVIN, JOSE. op. Cit. Pág. 233.

(19) VARIOS AUTORES. "Inversión Extranjera Privada Directa en México". Comité bilateral de hombres de negocios. México-Estados Unidos. 1971. Pág. 71.

## A) GUADALUPE VICTORIA (1824-1829).

Durante el gobierno de éste, se establecieron las primeras inversiones extranjeras directas en minería procedentes de Inglaterra, las cuales llenaron el hueco que había dejado España en éste renglón, y se fundaron: "La Compañía Anglo-Mexicana"<sup>(20)</sup> para explotar algunos yacimientos minerales.

Lo anterior, aunado a los créditos ingleses que le fueron otorgados a México (1820-1829)," terminó en el decenio siguiente en una serie de desastres financieros"<sup>(21)</sup> tanto para Inglaterra como para México, esto debido a que Inglaterra intentó inyectar tecnología avanzada en un país con economía colonial subdesarrollada.

También dentro de las primeras inversiones extranjeras directas en esta época se encontraba el comercio, ya que inmigrantes franceses fundaron tiendas y almacenes en las que se vendían ropas, textiles y mercancías traídas de ultramar. Estas inversiones no fueron de gran cuantía debido al caos político en el que se hundió México.

Antes de 1825 no encontramos inversiones norteamericanas, "pues aunque en 1822 Iturbide envió a Washington a José Manuel Zozaya como embajador, su misión no

---

(20) Idem. Pág. 71.

(21) S. WIONCZEK, MIGUEL. "Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina". Editorial Joaquín Mortiz. México. 1971.



produjo resultados inmediatos"(12).

En cuanto a las inversiones extranjeras indirectas, en el año de 1824, recién formado el primer gobierno mexicano, "el Congreso Autorizó al Presidente Guadalupe Victoria para contratar préstamos en el extranjero hasta por 30 millones de pesos"(13).

Un importante acreedor fué Inglaterra, pero parte del empréstito se utilizó para comprar mercancías en Inglaterra tales como "armamento usado, vestuario, compra de dos barcos de guerra de segunda mano, refacciones y composturas a los barcos, piedras de fusil, municiones, sementales para ganadería"(14).

Estas operaciones aunadas a otras igualmente desafortunadas ocasionaron que en 1852 existiera "una deuda de cerca de 94 millones de pesos"(15), por lo que México se vió obligado a contratar nuevos créditos para poder cubrir las obligaciones anteriores en términos cada vez más gravosos, lo que tuvo graves efectos de descapitalizar el país.

El 28 de Diciembre de 1836 se decretan las Siete Leyes Constitucionales, las cuales establecían, en su artículo 12,

---

(12) Cit. Por. VARIOS AUTORES. "Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México". Op. Cit. Pág. 71.

(13) DOMINGO LAVIN, JOSE. Op. Cit. Pág. 216.

(14) Idem. Pág. 217.

(15) Idem. Pág. 217.

que "los extranjeros gozan de todos los derechos naturales y los que estipulen los tratados, pero se les prohíbe la adquisición de propiedad raíz si no se naturalizan o casan con mexicana, así como el traslado de la propiedad mueble si no se cumplen los requisitos y se pagan las cuotas establecidas por la ley"<sup>(26)</sup>.

Al crearse las Bases Orgánicas el 12 de Julio de 1843, fueron levantadas las restricciones que establecía la Constitución de 1836, y establecía en su artículo 10 que "los extranjeros gozan de los derechos que les conceden las leyes y sus respectivos tratados"<sup>(27)</sup>. Pero la Ley de Santa Anna del 23 de Septiembre de 1843, "prohibía a los extranjeros en todo el territorio. el comercio al menudeo"<sup>(28)</sup>.

La primera ley que reguló la entrada de extranjeros a nuestro país, fué la "Ley de Extranjería y Nacionalidad del 30 de Enero de 1854 promulgada por Santa Anna"<sup>(29)</sup>.

Posteriormente en el imperio de Maximiliano (1864-1867), en los artículos 58 y 59 de las Bases de su Imperio se establecía que todos los habitantes del imperio eran iguales ante la ley; además establecía que "Los extranjeros

---

(26) Cit. Por. VARIOS AUTORES. "Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México". Op. Cit. Pág. 72.

(27) Idem. Pág. 72.

(28) Idem. Pág. 72.

(29) Idem. Pág. 72.

que adquirieran en el imperio propiedad territorial de cualquier género, por el sólo hecho de adquirirla son mexicanos"<sup>(30)</sup>.

Este criterio dió las bases para el artículo 30 de la Constitución de 1857 que estimaba como mexicanos a "los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad"<sup>(31)</sup>.

El desarrollo de la economía mundial a mediados de este siglo exigía mayores cantidades de minerales y productos vegetales, por lo que los países industrializados se vieron obligados a invertir en países coloniales.

Tanto los ingleses, belgas, franceses y norteamericanos, obtuvieron concesiones para equipar puertos y construir vías férreas, obteniendo además ciertos alicientes. Mediante estas inversiones se fomentó el desarrollo económico de países industrializados, pero también se acentuó el desnivel de desarrollo económico.

#### B) BENITO JUAREZ (1858-1872).

En el gobierno liberal de Juárez, se sustentaban los postulados del liberalismo económico (laissez fair, laissez passer), pues permitía a los individuos realizar la

---

(30) Idem. Pág. 72.

(31) Idem. Pág. 73.

actividad que escogiesen.

En este periodo "se crearon las condiciones sobre los que iba a ingresar el capital extranjero en México, y se gestionaron las bases del gobierno de Porfirio Díaz"<sup>(32)</sup>.

Se destacan como aportaciones del gobierno de Juárez las reglas a efecto de que el ejecutivo pudiera hacer concesiones para la construcción de ferrocarriles, lo que fué continuado por el gobierno de Díaz.

"Hacia 1870, las únicas potencias mundiales exportadoras de capital, eran Inglaterra y Francia, las cuales tenían en México colonias de ciudadanos que se habían adoptado al país"<sup>(33)</sup>. A pesar de esto, los ingleses y franceses pensaban que las perspectivas de inversión en México no eran tan buenas como ellos deseaban, puesto que México "era el mercado natural de Estados Unidos, y que en cualquier momento éste avanzaría y extendería sus dominios hasta Centro América"<sup>(34)</sup>.

### C) PORFIRIO DIAZ (1876-1910).

Durante el gobierno de Díaz, se logra una estabilidad política y social, creándose entonces las bases del

---

(32) VARIOS AUTORES. "Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México" Op. Cit. Pág. 73.

(33) Idem. Pág. 74.

(34) Idem. Pág. 74.

desarrollo económico.

Díaz sabía que la formación interna del capital era prácticamente nula, por lo que era necesario buscar recursos para comunicar al país y dotarlo de obras y servicios indispensables. Debido a esto, Díaz tenía dos alternativas:

- "1.- Tramitar las propuestas de Estados Unidos y dejar al país en sus manos, teniendo el control de la producción de bienes y servicios;
- 2.- Alentar la participación de Europa hasta eliminar completamente la influencia de Estados Unidos"<sup>(35)</sup>.

Díaz no optó por ninguna de estas alternativas, sino que "puso en primer lugar los intereses nacionales y buscó diversificar el origen de la inversión extranjera "<sup>(36)</sup>, poniendo en rivalidad a Estados Unidos y algunos países de Europa, consiguiendo así ventajas para México, debido a que no quedaría el país en manos de otra nación; por lo que en ocasiones obligó a que los empresarios mexicanos participaran conjuntamente con las inversiones extranjeras. A pesar de esto, el gobierno de Díaz tuvo gran empeño en proteger la inversión extranjera, así como de abrir las puertas a la tecnología extranjera, por lo que debían de recibir todos los beneficios posibles. Esto se debió a que el general Díaz se rodeó de una camarilla extranjerizante conocidos como los científicos.

---

(35) *Idem.* pag. 76.

(36) *Idem.* pag. 76.

Antes de analizar las inversiones extranjeras directas en éste periodo, es conveniente señalar que durante el gobierno de Díaz se reconocieron las deudas que México tenía; lo cual era necesario, puesto que México tenía problemas diplomáticos, ya que los países europeos estaban dispuestos a dificultarle la vida internacional al país si no eran reconocidas esas deudas.

"Díaz consolidó la deuda cercana a 100 millones de dolares, rebajando el interés al 3 %, así mismo obtuvo reducciones y quitas, a través de operaciones financieras las cuales fueron realizadas con la ayuda de las casas bancarias alemanas, que la redujeron a 40 millones de dolares"<sup>(37)</sup>.

El arreglo de la deuda se tenía que hacer otorgando concesiones a capitalistas extranjeros de Europa y Norte América, las cuales eran formas de pago indirectas. Los funcionarios de Hacienda señalaban que mediante, estas inversiones directas, México obtendría grandes beneficios; pero se ignoraban los términos desfavorables.

En cuanto a las inversiones extranjeras directas "en el periodo comprendido entre 1874 y 1887, México se convirtió en el país donde se encontraba mayor número de inversiones norteamericanas; alcanzando en 1897 el 29.3 % del importe total de sus inversiones en el extranjero"<sup>(38)</sup>.

---

(37) DOMINGO LAVIN, JOSE. Op. Cit. Pág. 218.

(38) Cit. Por. VARIOS AUTORES. Oc Cit. Pág. 17.

Como inversiones extranjeras fundamentales en esta época, se encontraba la concesión dada a la Compañía Mexicana De Gas Y Luz Eléctrica para alumbrado público en 1881. "Esta era propiedad de la empresa alemana Siemens y Harske, de Alemania, que para 1896 se había convertido en la única con derechos para explotar la energía eléctrica en el Valle de México"<sup>(39)</sup>.

Ernesto Galarza, señala que: "A fines del siglo pasado, el capital alemán prometía llegar a ser factor importante en la industria eléctrica de México. La misión civilizadora del imperio alemán quedó sintetizada en el Congreso de Berlín de 1886, que se percató del peligro de la conquista yanqui de México y enderezó una corriente de migración hacia este país con el laudable propósito de mejorarlo mediante el capital, la ciencia y la cultura alemanas"<sup>(40)</sup>.

En lo que respecta a Francia, un representante galo acreditado en México señalaba que el trato con nuestro país debía de ser cauteloso, debido a que "nuestras leyes estaban lejos de ofrecer las garantías deseables para la inversión"<sup>(41)</sup>; por lo que fué muy difícil atraer capital francés durante un período.

No fué, sino hasta 1890-1900, que algunos semanarios

---

(39) Ídem. Pág. 77.

(40) GALARZA, ERNESTO. "La Industria Eléctrica en México".  
ICE. Pág. 75.

(41) VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 77.

franceses comenzaron a evocar algunas posibilidades que el capital francés podría tener en la banca, el comercio y en la industria mexicana.

A pesar de todo, durante el gobierno del general Díaz, las inversiones procedentes de Estados Unidos, fueron las que más constancia y volúmenes tuvieron. La idea de aceptar capital norteamericano fué motivo para ocasionar una controversia entre los legisladores mexicanos; pues estos consideraban que el permitir que se establecieran en México empresas extranjeras cuyos recursos elevaran el nivel de producción, el de ocupación y los ingresos tanto de la población como del gobierno, esto sería decisivo en los destinos del país.

Después de este breve análisis general de la inversión extranjera durante el gobierno del general Díaz, realizaremos un breve estudio de cada uno de los sectores más importantes en los cuales ésta se llevó a cabo.

#### 1.- MINERIA.

Como ya señalamos anteriormente, la abundancia de ricos yacimientos mineros en México fué reconocida desde el momento en que España realizó la conquista. Esta rama fué acrecentada por motivo de la Revolución Industrial, de fines de siglo XVII y principios del XVIII, fundamentalmente por Inglaterra, y después por Estados Unidos. Esto se debió a que Alejandro Humboldt, en su obra, Ensayo Político Sobre el



Reino de la Nueva España, se encargó de divulgar las riquezas naturales que poseía México; esta obra "no pasó desapercibida entre los inversionistas europeos que fijan su atención en nuestro país"<sup>(42)</sup>.

La fiebre por los metales de México acarrió al país una serie de infortunios por la gran cantidad de aventureros que llegaron. Por lo que, al tomar Díaz el poder tuvo que hacer frente a los abundantes problemas que había en la industria minera debida a "la pésima organización del sector y a la falta de garantías que pregonaban los inversionistas, lo que sumió a la minería mexicana en una situación de baja productividad"<sup>(43)</sup>.

Con el propósito de reanimarla, el general Díaz "convocó a las principales autoridades y empresarios a que expresaran sus opiniones en vísperas de darse el Código Minero de 1884. De esas conferencias surgió la Sociedad Mexicana de Minería"<sup>(44)</sup>.

A pesar de lo anterior, se continuaba discriminando al obrero mexicano frente a los operarios extranjeros, se explotaba irracionalmente los recursos no renovables de México, y algunos extranjeros demandaban derechos que las

---

(42) Idem. Pág. 80.

(43) Idem. Pág. 80.

(44) NAVA OTEO, GUADALUPE. "La Minería". Editorial Hermes. Pág. 258.

leyes mexicanas no conferían ni a los nacionales, e incluso las leyes de sus países no se los otorgaban.

La Ley Minera de 1887 ocasionó que se presentaran gran cantidad de solicitudes para explotar yacimientos, por lo que "en menos de medio año se crearon en nuestro país 859 nuevas empresas mineras"<sup>(45)</sup>. De la misma manera esta ley daba facultades al ejecutivo para celebrar contratos e incluso ampliar concesiones que ya habían sido otorgadas.

Estados Unidos sólo demostró interés en los yacimientos de plomo y plata, pues algunas empresas que se dedicaban a la extracción de otros metales, pasaron sus concesiones a sociedades británicas, las cuales de 1880 a 1889 adquirieron mayor número de empresas debido a la necesidad de cobre y metales preciosos. Este interés por parte de Inglaterra perduró hasta 1905 "cuando la depresión económica de Inglaterra y el deterioro del precio de la plata desanimaron a los inversionistas de Albión a participar en los negocios mineros de México"<sup>(46)</sup>.

La inversión extranjera en la minería durante el gobierno de Díaz ha sido calculada, en valores de 1911, por países, de la siguiente manera:

"Estados Unidos 499 millones de pesos con el 61.7 % del total; Francia 179.5 millones de pesos con 21.8 %;

---

(45) Varios Autores. Op. Cit. Pág. 80.

(46) Idem. Pág. 81.

Inglaterra 116.9 millones de pesos con 14.1 % y otros países 21.7 millones de pesos con 2.4 %"(47).

Había sociedades nacionales que participaban en esta industria, pero "La verdad es que algunas firmas registradas como nacionales, en el fondo eran consorcios extranjeros con empleados mexicanos"(48).

Se puede apreciar que prácticamente la minería estaba en manos norteamericanas, que aunque estaba dividida en diferentes compañías, "todas reconocían un origen y financiamiento dentro de tres grandes trusts, los cuales dominaban la minería en Estados Unidos"(49).

## 2.-FERROCARRILES.

Esta industria, al expandirse, desencadenó un proceso de aceleración en la actividad de otros sectores; los cuales se ven beneficiados pues, sin el surgimiento de los ferrocarriles, no hubieran podido desenvolverse.

Los sectores que fueron beneficiados por esta industria fueron la agricultura, la minería y el comercio.

"En 1876 existían sólo 640.3 kilómetros de vía férrea en todo el país. La ruta más larga era México-Veracruz con

---

(47) *Ibid.* pag. 81.

(48) *Ibid.* pag. 82.

(49) DOMINGO LAVIN, JOSE. *Op. Cit.* pag. 256.

423.7 kilómetros. Fué hasta 1880 cuando hubo un gran avance en la construcción de vías férreas, siendo el primer gran proyecto la edificación del Ferrocarril Central, el cual iba de México a Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez), los trabajos de construcción comenzaron en 1880 y finalizaron en 1884<sup>(50)</sup>.

A partir de 1883, la frontera sur de Estados Unidos se conectaba en cuatro puntos con ferrocarriles mexicanos, los cuales eran "Nogales, Paso del Norte, Ciudad Porfirio Díaz (hoy Ciudad Acuña) y Nuevo Laredo"<sup>(51)</sup>.

"Para 1898 la red ferroviaria de México llegaba a 12,801 kilómetros, es decir, 7,070 kilómetros más que en 1884"<sup>(52)</sup>.

Durante el Gobierno de Díaz, la inversión extranjera en ferrocarriles llegó "a 1,130 millones de pesos en valores de 1911, los países que invirtieron en esta industria fueron: Estados Unidos 535 millones de pesos con el 47.3 % del total; Inglaterra 401 millones de pesos con 35.5 %; Francia 116 millones de pesos con 10.3 %; Holanda 23 millones de pesos con 2 %; Alemania con 19 millones de pesos con 1.7 % y otros países 36 millones de pesos con 3.2 %"<sup>(53)</sup>.

---

(50) VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 82.

(51) Idem. Pág. 83.

(52) Idem. Pág. 83.

(53) Idem. Pág. 83.

Desde principios del siglo XX, Díaz observó los problemas que afectaban a los ferrocarriles, siendo estos la pésima planeación de la red ferroviaria y los despilfarros, por lo que el gobierno empezó a adquirir acciones de estas empresas después de negociaciones entre el Secretario de Hacienda Limantour, el cual representaba al gobierno mexicano, y las empresas ferrocarrileras; después de estas negociaciones, "el 28 de Marzo de 1908 nació la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la que se fusionaron varias concesiones que habían sido otorgadas a extranjeros"<sup>(54)</sup>.

El 16 de Noviembre de 1908, el Secretario de Hacienda Limantour en su informe, explicó la mexicanización de los ferrocarriles cuando mencionó:

"La base de la política del gobierno en materia de ferrocarriles, puede, en último análisis, concretarse diciendo que ha consistido substancialmente: en primer lugar, en poner al país a cubierto de fatales consecuencias que le habría acarreado la absorción inevitable de sus grandes vías de comunicación por alguna de las empresas ferroviarias de la República vecina; en segundo lugar, en perfeccionar la red de los ferrocarriles mexicanos, bien sea desde el punto de vista de la localización financiera de las compañías respectivas que por carecer de elementos pecunarios y de crédito indispensable para procurárselos se

---

(54) Idem. pag. 63.

hallaban hasta cierto punto incapacitados para seguir extendiendo sus líneas y para desarrollar con ellas las riquezas naturales del país"<sup>(55)</sup>.

Este proceso de mexicanización continuó después de la revolución de 1910.

### 3.- BANCA.

Debido a las condiciones feudales en las que se encontraba el 90 % de la población en 1900 era imposible formar capitales, por lo que al no haber ahorro interno, no era posible canalizar inversiones bursátiles para promover el desarrollo económico.

Debido a lo anterior fué necesario traer los recursos necesario para fundar los primeros bancos del extranjero.

"En 1863, bajo el imperio de Maximiliano, se autorizó la fundación del Banco de Londres, México y Sudamérica, sin llegar a hacer sentir en aquel entonces su influencia para un desarrollo financiero sano"<sup>(56)</sup>.

"El 23 de Agosto de 1881, fué fundado el Banco Nacional Mexicano"<sup>(57)</sup>, formado por capital francés.

"El 10 de Febrero de 1882, el gobierno autorizó la fundación del Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario en

---

(55) Cit. Por. VARIOS AUTORES. Op Cit. Pág. 83 y 84.

(56) VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 85.

(57) Idem. Pág. 85.

donde se agrupaba el capital español; éste se fusionó en 1884 con el Banco Nacional Mexicano, dando origen al Banco Nacional de México"(58).

Las cláusulas de estas concesiones mostraban las grandes prerrogativas que el gobierno daba a los capitales franceses y españoles, además de que no existía gran control gubernamental. Apesar de esto, el sistema bancario no permaneció mucho tiempo en manos extranjeras y fué pasando a manos mexicanas.

#### 4.- PETROLEO.

Durante el gobierno del general Díaz, se fomentó la explotación de los recursos petrolíferos de México mediante inversiones y tecnología extranjeras; esto se debió a que en el país no había recursos económicos, ni tecnológicos para realizar las perforaciones, ni para instalar las refinerías necesarias.

Aunque existían antecedentes de exploración del petróleo, fué hasta 1882 cuando se iniciaron en Tampico trabajos de exploración del petróleo en forma sistemática.

Podemos situar el inicio de la industria petrolera a principios del siglo XX, puesto que en 1900 se llevaron a cabo las primeras perforaciones de pozos en San Luis.

"El 24 de Diciembre de 1901, fué expedida la primera

---

(58) Idem. Pág. 85.

ley petrolera, que facultaba al gobierno federal para otorgar concesiones a las empresas extranjeras que quisieran establecerse en nuestro territorio "(59).

"En 1904 habian sido perforados 17 pozos por la Mexican Petroleum Co. cerca de Tampico, de estos el más importante era el número 1, el cual comenzó a producir a partir de Mayo de 1901"(60).

La empresa Pearson empezó sus operaciones en Minatitlan en 1908. En esta misma fecha, brotó el pozo de Dos Bocas al norte de Veracruz, el cual pudo haber sido el pozo más importante de la historia de México si no se hubiera incendiado.

Otro pozo importante fué el Juan Casiano, que brotó el 28 de Septiembre de 1910, y el 27 de Diciembre del mismo año brotó el pozo petrolero del Llano de Veracruz, este pozo era propiedad de la compañía El Aguila, cuyo capital era inglés.

Inglaterra fué el país que más invirtió en esta industria, pues su inversión alcanzaba 57 millones de pesos en valores de 1911, la seguía Estados Unidos con 40 millones de pesos.

"La política de las empresas petroleras que operaban en México consistió siempre en obtener las mayores ventajas posibles en el menor tiempo posible, sin importarles en lo

---

(59) Idem. pag. 88.

(60) FAZOS, LUIS. "Mitos y realidades del petróleo mexicano". Ed. Diana. México, 1979. pag. 12.



más mínimo la suerte de los habitantes del país de donde obtuvieran tan grandes ganancias"(61).

#### 5.- ENERGI A ELECTRICA.

Como en las demás industrias, en ésta también se presentó inversión extranjera. Esta industria fué una oportunidad cuando fracasó la industria de los ferrocarriles, por lo que despertó un gran interés en el mundo.

Por los años de 1889 a 1897, algunas minas "Habían establecido centros de producción de energía eléctrica para realizar sus trabajos, y en 1892, la fábrica de papel San Rafael, la cual era propiedad de los ingleses, fué dotada de energía eléctrica"(62).

A principios del siglo XX, se organizó en Canadá la primera empresa importante para operar en México, la cual en poco tiempo comenzó a adquirir las pequeñas empresas que ya estaban establecidas en México. "La misma empresa compró los tranvías de la capital, y desarrolló la Compañía de Tranvías Eléctricos"(63).

---

(61) Cit. Por. VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pag. 90.

(62) DOMINGO LAVIN, JOSÉ. Op. Cit. Pag. 135.

(63) Idem. Pag. 136.

Posteriormente, aparecieron en México dos grandes trusts, uno europeo y otro americano, los cuales dominaron la inversión extranjera en esta industria.

Con la Revolución de 1910 el negocio de la energía eléctrica ya no era bueno, por lo que las inversiones se paralizaron.

El cuadro número 1 que veremos a continuación, nos muestra claramente el monto de las inversiones extranjeras que había en nuestro país en la época del general Porfirio Díaz. Este monto ha sido estimado en más de 3,400 millones de pesos en precios de 1911.

Después del breve estudio realizado sobre la inversión extranjera durante el gobierno de Porfirio Díaz, podemos señalar que el general Díaz sentó las bases de una paz que duró 30 años, y su gobierno despertó confianza en los inversionistas extranjeros.

La estabilidad y el desarrollo económico se lograron con base en rigor de las decisiones políticas que en ocasiones estaban por arriba de los derechos individuales.

En esta época, "México fué llamado madre de los extranjeros y madrastra de los mexicanos"<sup>(64)</sup>. Esto se debió a que Díaz cayó en manos de una camarilla extranjerizante, la cual supeditó cada vez más su acción oficial en favor de capitales imperialistas a costas de la población, lo que

---

(64) Cit. Por. VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 99.

CUADRO 1

MONTO APROXIMADO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS POR RAMAS  
EN EL PORFIRIATO. (miles de pesos de 1911).

	ESTADOS UNIDOS	GRAN BRETAÑA	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA	OTROS	SUMA POR RAMAS
DEUDA PUBLICA	59,323	82,760	328,132	2,000	25,799	----	498,014
BANCOS	34,328	17,558	99,994	12,000	2,000	----	165,880
FERROCARRILES	534,684	401,396	116,240	18,720	23,074	36,432	1,130,546
MINAS Y METALURGIA	499,000	116,887	179,552	----	----	21,760	817,199
BIENES RAICES	81,420	90,990	16,000	6,000	----	----	194,410
INDUSTRIA	21,200	10,856	71,932	26,960	----	----	130,948
COMERCIO	8,960	280	80,000	----	----	32,890	122,130
PETROLEO	40,000	57,200	6,800	----	----	----	104,000
SERVICIOS PUB.	13,473	211,558	10,040	----	2,640	----	327,711
TOTALES.	1,292,388	989,485	908,690	65,680	53,513	91,082	3,400,838

FUENTE: Luis Nicolau D'Oliver, "Las Inversiones Extranjeras", en Historia Moderna de México, El Porfiriato, Vida Económica, Ed. Hermes, México, 1965, p. 1154.

trajo como consecuencia la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.

### I.III. SIGLO XX.

El hecho de que todas las concesiones de explotación de los recursos minerales, las plantas de energía eléctrica y muchos más servicios estuvieran en manos de extranjeros, fué el estimulante principal de la Revolución de 1910.

"Debido a la Revolución, se originaron una serie de reclamaciones por parte de los extranjeros debido a los daños que el movimiento armado les había ocasionado en sus inversiones"<sup>(65)</sup>; mediante los tratados de Bucareli, se crearon las comisiones de reclamación por lo que México se vió obligado a reconocer una serie de deudas provenientes de los daños sufridos por los extranjeros.

El período de preponderancia de capital extranjero en la economía mexicana no terminó con la Revolución, sino que tardó más de un cuarto de siglo después de la caída del general Díaz.

---

(65) SIQUEIROS PRIETO, JOSE LUIS. "Las reclamaciones internacionales". Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UNAM. México. pag. 63.

#### A) 1911.

Siendo presidente de la República Madero, "en 1912 el gobierno decreta el primer impuesto a las empresas petroleras, consistente en 20 centavos por tonelada métrica de petróleo"<sup>(66)</sup>, por lo que aquí encontramos la primera restricción a las empresas petroleras extranjeras, que con el tiempo llegarían a la expropiación de las mismas.

Posteriormente el 29 de Septiembre de 1913, durante el gobierno de Huerta, se presentó mediante el entonces "Secretario de Relaciones Exteriores y de Comercio, Querido Moheno, la primera iniciativa de ley para expropiar las compañías petroleras"<sup>(67)</sup>; pero éste proyecto no prosperó.

Carranza, durante su gobierno, convocó a un Congreso Constituyente el cual promulgó el 5 de Febrero de 1917 la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en ésta se intentó sentar las bases para el desarrollo del país de acuerdo con un proyecto de capitalismo nacional. "Los artículos 27, 28 y 123 fueron los pilares jurídicos más importantes en que se sustentaría este proyecto"<sup>(68)</sup>.

---

(66) PAZOS, LUIS. Op. Cit. Pág. 23.

(67) Cit. Pos. Idem. Pág. 29.

(68) BERNAL SABAGUN, VICTOR M. "Inversión extranjera directa e industrialización en México". Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México. 1976. Pág. 20.

Los artículos 27 y 28, sentaron bases muy importantes que afectaron las inversiones extranjeras que existían en esa época; así pues, el artículo 27 reivindicaba a la nación la propiedad de la tierra, incluyendo el subsuelo y aguas, asignándole al Estado el derecho de dar a la propiedad privada las modalidades que requirieran los intereses del país. De esta manera, este artículo "sentó las bases para un Estado intervencionista, con sentido nacionalista y democrático"<sup>(69)</sup>.

La cláusula Calvo, que había sido originada en la segunda mitad del siglo XIX, fué incorporada en este artículo:

"El Dr. Calvo sostenía que el principio de igualdad entre las naciones evitaba las intervenciones que usaban como excusa los daños causados a los intereses privados de los ciudadanos de la nación que realizaba la intervención. El Dr. Calvo concluía que no había razón alguna para que los extranjeros tuvieran un status privilegiado y que deberían ejercer sus derechos bajo las leyes, y por tanto, ante los tribunales de la nación huésped en la misma forma en que lo hacían los ciudadanos de dicha nación. El Dr. Calvo justifica la intervención diplomática sólo en aquellos casos donde había una negación evidente de justicia"<sup>(70)</sup>.

---

(69) *Idem*. Pág. 20.

(70) SETETA, JUAN. "Legislación mexicana sobre inversión extranjera". HAFINSA. Pág. 100.

Por otra parte, el artículo 28 estuvo dirigido a combatir los monopolios privados, lo que era un intento de proteger al país de la acción de monopolios extranjeros y prevenir que se formaran monopolios privados nacionales.

Finalmente, el artículo 123, le otorga a los trabajadores condiciones más justas de trabajo, mejores remuneraciones y consagró el derecho de huelga, lo que fué un arma de defensa frente a los abusos de los capitalistas.

#### B) HUERTA Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Los inversionistas extranjeros de las empresas petroleras, principalmente los de Estados Unidos, lucharon para bloquear la realización de los proyectos de la Constitución de 1917, pues tendrían que cumplir las condiciones que el Estado Mexicano estableciera, lo cual no convenía a sus intereses; por lo que al asumir Adolfo de la Huerta la presidencia en 1920, estuvo a punto de ser convencido por las empresas petroleras norteamericanas, para dar marcha atrás al artículo 27 constitucional, principalmente en el aspecto referente a que los productos del subsuelo corresponden a la nación, y sólo ésta podrá otorgar las concesiones para su explotación. Por lo que Huerta creó, el 17 de Julio de 1920, la Junta Constitutiva del Petróleo para analizar las iniciativas de ley y

estudiar controversias en materia petrolera"(71).

Durante el gobierno de Obregón, el capital extranjero intentó preservar sus intereses a través de medios muy variados como el chantaje en relación al reconocimiento del gobierno de Obregón, exigencias sobre el pago de la deuda exterior, los Acuerdos de Bucareli que imponían restricciones al desarrollo industrial de México, amenazas de intervención armada, etc.

Por lo anterior, durante la década de los años veinte, los gobernantes observaron la debilidad del país y su dependencia económica, por lo que hicieron considerables esfuerzos para llegar a un acuerdo con los intereses extranjeros.

Por otra parte, durante el gobierno de Obregón se planteó la necesidad de un ajuste de la política de las compañías extranjeras de electricidad a las necesidades de desarrollo económico e industrial de México, por lo que, en 1924 se pidió a la Comisión Nacional de Energía -primer organismo encargado de reglamentar las actividades de las empresas privadas de electricidad-, que elaborara estimaciones generales de las necesidades industriales de México, así como de la futura probable demanda de energía eléctrica. Podemos observar que el centro de este conflicto se originó por la incompatibilidad entre los objetivos de

---

(71) VARIOS AUTORES. "Investigación Privada Directa en México". Op. Cit. pag. 90.



las empresas extranjeras y los objetivos nacionales.

En la mitad de su régimen, Calles logró un breve período de armisticio entre las dos partes, lo que fué la única excepción de la guerra subterránea entre los dueños de los capitales extranjeros invertidos en México, y el México post-revolucionario. Pero el principal objetivo de la política de Calles fué, según lo señala Enrique Krauze, "una política nacionalista, inspirada en la idea de independizar económicamente al país como una condición para su independencia política"<sup>(72)</sup>.

"El 26 de Diciembre de 1925, se promulgó la Ley del Petróleo reglamentaria del artículo 27 constitucional, que ratificó los lineamientos constitucionales sobre el dominio directo del petróleo por parte de la nación"<sup>(73)</sup>.

Al ver esto, las compañías petroleras reaccionaron violentamente contra la ley, "por lo que no hicieron nuevas perforaciones; disminuyeron su producción de 115 millones de barriles en 1925 a 90 millones en 1926 y a 64 millones en 1927; retiraron sus depósitos bancarios y fueron un activo factor que produjo una crisis bancaria y financiera en el país"<sup>(74)</sup>.

---

(72) Cit. Pos. VARIOS AUTORES. "México 75 años de Revolución. Desarrollo económico". FCE. 1988. Pág. 19.

(73) VARIOS AUTORES. "Inversiones extranjeras privadas directas en México" Op. Cit. Pág. 91.

(74) Cit. Pos. VARIOS AUTORES. Op. Cit. Pág. 91.

Debido a los problemas ocasionados por esta ley, se dió marcha atrás en la misma mediante un decreto del 3 de Enero de 1928, el cual señalaba: "Pará lograr esto, un régimen favorable y benevolente, pleno de privilegios, las empresas petroleras no escatimaron ningún medio de presión, habiendo sido frecuente, inclusive, la amenaza de una intervención militar extranjera"<sup>(75)</sup>.

Con las elecciones de 1928, la inversión extranjera esperaba que se presentara un cambio de rumbo que favoreciera sus intereses. Pero la realidad fué que desde que asumió la presidencia Emilio Portes Gil (1928-1930), Calles siguió ejerciendo su influencia, la cual continuó durante el gobierno de Pascual Ortiz Rúbio (1930-1932), y también durante el de Abelardo Rodríguez (1932-1934). Debido a lo anterior podemos concluir que durante los gobiernos posteriores a Calles hasta 1934, se siguió la misma política que durante el gobierno del mismo.

Una vez que el general Lázaro Cárdenas toma el poder, se rompe el caudillismo de Calles y el país entra en una era de cambios políticos.

### C) LA EXPROPIACION PETROLERA.

El régimen cardenista, consistió en un proyecto de desarrollo independiente, siendo sus principales

---

(75) Idem. pag. 91.

componenetes los siguientes: "El Estado rector de la economía; política nacionalista (expropiación petrolera, de los ferrocarriles y de algunos latifundios); Reforma agraria; política obrerista; educación popular; régimen democrático; política exterior: nacionalista..."(76).

Durante el gobierno de éste, no sólo fué expropiada la industria petrolera, sinotambién la de ferrocarriles como veremos a continuación:

#### La Nacionalización de Ferrocarriles.

El proceso de mexicanización de los ferrocarriles había comenzado durante el régimen del general Díaz, y terminó con la expropiación de los mismos en el período de Cárdenas.

Cuando se inició el sexenio de Cárdenas, los ferrocarriles se convirtieron en un instrumento prioritario para lograr el desarrollo económico, por lo que se empezó a considerar factible que el sistema ferroviario quedara bajo el absoluto control del Estado.

El sindicato de esta empresa, el cual había sido reconocido en 1934, decidió emplazar a huelga a la administración de los ferrocarriles, la cual se encontraba bajo el control del capital extranjero; la huelga fué emplazada el 18 de Mayo de 1936. La empresa por su parte, manifestó su incapacidad para cubrir las exigencias de los trabajadores debido a la situación deficitaria que tenía.

---

(76) VARIOS AUTORES. "Inversión extranjera directa e industrialización en México". Op. Cit. Pág. 21 y 22.

El problema se volvió tan grave, que incluso el Presidente de la República tuvo que intervenir, pero los resultados no fueron favorables para los trabajadores. Posteriormente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró inexistente esa huelga.

La crisis que padecían los ferrocarriles convenció al Presidente Cárdenas que era urgente la nacionalización de la empresa; esta medida fué tomada el 23 de Junio de 1937. En Noviembre del mismo año, el gobiernno cedió la administración de los ferrocarriles al sindicato, para lo cual "el 1 de Mayo de 1938 se constituyó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México"<sup>(17)</sup>.

La situación económica en que se encontraba la empresa, aunado, a la deuda de varios millones de pesos que se debían pagar a las compañías que les había afectado la expropiación, hizo imposible que el sindicato pudiera cumplir con los compromisos que había adquirido con el gobierno.

---

(17) AVILA CARRILLO, ENRIQUE. "El Cardenismo (1934-1940)".  
Ed. Quinto Sol. México 1988. Pág. 63.

## La Nacionalización del Petróleo.

Los problemas que se presentaron con motivo del artículo 27 constitucional, obligaron al general Cárdenas a plantear una nueva política con respecto a las compañías petroleras, por lo que adoptó una táctica consistente en apoyar las inquietudes de los obreros de esta industria.

En México existían 15 compañías petroleras, pero realmente todas estaban afiliadas a los intereses de la Royal Dutch Shell (con capital anglo-holandés) y de la Standard Oil Co. (con capital norteamericano). El Estado había fundado Petromex, S.A. para explotar por parte del país y para su beneficio el petróleo, pero su potencialidad era reducida.

Los conflictos que se venían dando entre las empresas petroleras, a excepción de Petromex, S. A., y los trabajadores desde 1936, hizo al general Cárdenas intervenir en los conflictos, lo que terminó el 18 de Marzo de 1938 con la expropiación de las empresas petroleras. Antes de llevar a cabo esta medida, Cárdenas ordenó que se realizara una investigación de las empresas petroleras, obteniendo los siguientes resultados: "las principales empresas petroleras que operaron en México nunca estuvieron vinculadas al país, y sus intereses fueron ajenos, y en ocasiones opuestos al

interés nacional"(78). Las utilidades de estas empresas fueron tan grandes, que para 1928 ya habían recuperado el capital que habían invertido. Las empresas petroleras, vendían en México los productos con sobreprecio respecto del exterior.

Con la expropiación de las compañías petroleras, Cárdenas afianzó la soberanía de México sobre sus recursos naturales y su desarrollo adquirió una orientación nacionalista.

Así pues, actualmente la Constitución establece en su artículo 17 lo siguiente:

"Art. 17.- ...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

Las inversiones extranjeras en esta época, se redujeron de "3,900 millones de pesos que eran en 1935 a 2,262 millones en 1940. En la industria de la transformación, las inversiones extranjeras directas llegaban a 140 millones de pesos, lo que representaba sólo el 6 % de la inversión extranjera directa total. La electricidad, los transportes

---

(78) VARIOS AUTORES. "Inversión extranjera privada directa en México". Op. Cit. Pág. 91.

y la minería, en cambio, absorbían 89 % del total"<sup>(79)</sup>.

"En 1937 fué creada la Comisión Federal de Electricidad, con el objeto de suplir la falta de inversiones en la producción de energía eléctrica de origen privado"<sup>(80)</sup>; esto se debió a que estas empresas no interesaban al capital privado por estar reguladas como empresas de servicio público, por lo tanto sucedía con ellas lo que había ocurrido con los ferrocarriles. Debido a esto la CFE tuvo por objeto lograr la continuación del desarrollo del sistema de energía eléctrica. Esta decisión del gobierno, tendía a la nacionalización de esta rama básica del desarrollo económico.

Después del breve estudio realizado sobre lo que aconteció durante el gobierno del general Cárdenas, podemos concluir que durante el gobierno de Cárdenas el capital extranjero tuvo temor de invertir en México, pero a su vez el gobierno mexicano se mostró hostil con las inversiones extranjeras.

Durante el gobierno de Avila Camacho (1940-1946), México ofreció a los acreedores extranjeros condiciones mejores que las que habían sido otorgadas anteriormente. De la misma manera dió un giro en las relaciones con los

---

(79) VARIOS AUTORES. "Inversión extranjera privada en México". Op. Cit. Pág. 22.

(80) DOMINGO LAVIN, JOSE. Op. Cit. Pág. 136.

obreros, por lo que los inversionistas norteamericanos mostraron gran beneplácito.

A pesar de esto, durante su gobierno, y debido a la Segunda Guerra Mundial, la inversión extranjera no vino a México en volúmenes importantes, solamente llegaron al país algunos capitales que buscaban protegerse, pero al terminar la guerra, todos regresaron a su país de origen, lo cual afectó la balanza de pagos y provocó la devaluación de 1948 durante el gobierno de Alemán Valdés.

"En el Diario Oficial del 29 de Junio de 1944 apareció el decreto que reglamentó la suspensión de garantías individuales durante la guerra y el cual contiene uno de los ordenamientos de más importancia dentro de la legislación sobre inversiones extranjeras. En este decreto se dictaron determinadas restricciones a la entrada del capital extranjero. A pesar de que estas restricciones estaban condicionadas a la suspensión de garantías individuales por la guerra, al ser levantadas estas mediante el decreto del 28 de Diciembre de 1945, las restricciones a la entrada del capital no perdieron su validez"<sup>(51)</sup>.

Posteriormente, cuando asume la presidencia Miguel Alemán Valdés (1946-1952), este se enfrenta al gran reto de resolver los problemas que habían sido aplazados con motivo

---

(51) VARIOS AUTORES. "Inversión extranjera directa en México". Op. Cit. Pág. 22.



de la Segunda Guerra Mundial. Durante los meses que siguieron a la toma de posesión, se repitieron con frecuencia las invitaciones al capital norteamericano para que participara en la industrialización de México. Inclusive el Secretario de Hacienda de aquel entonces, Ramón Beteta, señaló que la inversión extranjera no tenía nada que temer en cuanto a las inversiones que realizaran en México, siempre y cuando se llevara a cabo de acuerdo con lo que las leyes del país estableciera; así mismo, pidió ayuda para que los grandes inversionistas, motivaran a los pequeños inversionistas a realizar inversiones en nuestro país.

La política que llevó a cabo Alemán Valdés, fué una continuación de la que llevó a cabo Avila Camacho, pero existió una diferencia, la cual consistía en que Alemán hizo ver al pueblo mexicano con mayor claridad que su gobierno quería promover la entrada del capital extranjero, pero de la misma manera trató de enseñarle a valorar los beneficios que la nación obtendría de una adecuada inversión extranjera.

En 1947, se creó una Comisión Mixta Intersecretarial, la cual debía determinar las ramas de la industria en las cuales el capital nacional debería representar por lo menos el 51 % del capital social.

Alemán Valdés durante su gobierno, llevó a cabo lineamientos semejantes a los que Porfirio Díaz tuvo en su época, puesto que le daba a la inversión extranjera facilidades fiscales y cierto proteccionismo, lo que

despertó confianza entre los capitalistas extranjeros, por lo que se vió incrementada la inversión en México, pero principalmente en el sector de manufacturas.

En lo relacionado con la energía eléctrica, el Estado no podía crear un clima favorable para la inversión extranjera, puesto que después de llevar a cabo ciertos estudios, se dió cuenta de que la salida de divisas era excesivamente alta. Esto aunado a que las compañías de energía eléctrica extranjeras, habían incrementado notablemente sus tarifas. De lo anterior el gobierno mexicano estimó que estas compañías eran indiferentes a las necesidades del país, por lo que la brecha entre el Estado mexicano y las compañías de energía eléctrica extranjeras se fué haciendo cada vez mayor.

#### D) LA EXPROPIACION DE LA ENERGIA ELECTRICA.

Al llegar el año de 1960, el gobierno mexicano pensaba que se debía de aplicar una política soberana de desarrollo, para apearse así a los principios de la Revolución, por lo que decidió que la generación de la energía eléctrica pasara a manos del Estado, lo cual se logró después de largas negociaciones en las cuales se buscaban las condiciones de venta que más favorecieran a México.

"El resultado de las negociaciones fué el siguiente: el Gobierno adquirió, en 52 millones de dólares, el 90 % de las acciones de la Mexican Light and Power Co., y se comprometió

a saldar los pasivos de esa empresa, que ascendían a 78 millones de dólares. A cambio de 70 millones de dólares, pasaron su poder las acciones de la American and Foreign Power Co.. Luego cerró la operación comprometiendo a ambas empresas a invertir en México el dinero que recibieran, para evitar una excesiva exportación de divisas"(82).

"Las acciones de The Mexican Light and Power Co. estaban en poder de varios grupos de inversionistas, domiciliados en México y en diversos países, principalmente Bélgica, Canadá, Inglaterra, Francia, Suiza y los Estados Unidos, estando en manos de la Sociedad Financière de Transporte et d'Enterprises Industrielles (SOFINA), de Bélgica, el paquete individual más importante de acciones comunes y preferentes"(83).

La mecánica que usó el gobierno de México para la adquisición de acciones de las empresas de energía eléctrica fué el siguiente: "mandó publicar avisos de compra, en la prensa de todos los países antes mencionados, después de realizar, por conducto del Banco de México y de la Nacional Financiera, arreglos con instituciones bancarias nacionales y extranjeras, para que se encargaran de abrir la oferta libre a todos los accionistas interesados en vender sus partes sociales, a una oferta fijada en 20 dólares para las

---

(82) CFE. "Evolución del sector eléctrico en México" 40 Aniversario. Págs. 42 y 44.

(83) Idem. Págs. 44 y 45.

acciones comunes y 13 para las preferentes" (84).

Finalmente, el 1 de Septiembre de 1960, en el informe de gobierno del entonces Presidente Adolfo López Matéos, se dieron a conocer los pasos que se habían seguido para así alcanzar la nacionalización de la industria eléctrica, pero también se anunció una resolución, la cual tuvo una gran trascendencia, esta resolución es la siguiente: "Como culminación de este proceso de reivindicación, inspirado en el más puro patriotismo, provereé la adición del Artículo 27 Constitucional para que, como en el caso de los combustibles señalados en el párrafo sexto de este precepto, no se otorguen concesiones a particulares para la prestación del servicio público de energía eléctrica" (85).

El Lic. Eduardo Garduño, se convirtió en el gerente de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, y señaló que "Somos ahora exclusivamente los mexicanos, luchando por la grandeza de nuestra patria y cuidando el dinero del pueblo de México, los responsables de esta empresa que maneja las fuentes de la energía básica para el progreso del país" (86).

El pueblo mexicano acogió con gran alegría la nacionalización de la industria eléctrica, pues con este paso fué alcanzada una de las metas más importantes de la Revolución.

---

(84) Idem. Pág. 45.

(85) Idem. Pág. 47.

(86) Idem. Pág. 49.

Tras esta medida, el Lic. López Mateos, envió al senado el proyecto para reformar el Artículo 27 Constitucional; en éste, "se establecía el derecho inalienable y exclusivo de la nación a generar, distribuir y abastecer la energía eléctrica"<sup>(87)</sup>.

Este proyecto señalaba textualmente:

"DECRETO:

ARTICULO UNICO.- Se adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siguiente:

Corresponde exclusivamente a la nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines"<sup>(88)</sup>.

En la década de los sesentas, la inversión extranjera desapareció de las ramas en que originalmente se había desarrollado, las cuales eran el petróleo, transportes y servicios públicos; esta desviación de la inversión extranjera hacia otros sectores, se debió a que en estas tres actividades la inversión perteneciente a los

---

(87) Idem. pag. 58.

(88) Idem. pag. 58 y 59.

extranjeros fué expropiada y pasó a manos de Estado y los particulares no podían desarrollarlas, pues lo que se buscaba era mantener la independencia económica.

Los nuevos horizontes hacia los cuales se dirigió la inversión extranjera fueron dos: "Sectores manufactureros (75 %) y en los servicios con excepción de la banca (más de 15 %)"(89).

En estos sectores los incentivos fueron muy altos, por lo tanto el inversionista extranjero se enfocó a ellos.

A fines de la década de los sesentas, la inversión extranjera procedente de Norteamérica alcanzaba más del 80 % de la inversión extranjera directa en nuestro país; debido a que la inversión era mayoritariamente Norteamericana. Los cuadros número 2 y 3 nos muestran claramente las áreas en las cuales se desarrolló esta inversión, pero a su vez también son representativos de todas las inversiones extranjeras que durante esta época llegaron a nuestro país.

Por otra parte, tenemos que "la inversión extranjera en México se incrementó de 1,080 millones de dólares en 1960 a aproximadamente 2,600 millones en 1969, o sea, aumentó más de 1.505 en menos de diez años"(90).

Así mismo, " entre 1960 y 1968, la inversión extranjera directa en el sector manufacturero aumentó de menos de 600

---

(89) ADY PETER. "La inversión privada extranjera y el mundo en desarrollo". Praeger Publishers Inc. 1971. Pág. 145.

(90) Cit. Pos. Idem. Pág. 148.

millones de dólares a alrededor de 1,700 millones, y en el sector de servicios (principalmente en comercio y turismo de 225 millones a aproximadamente 400 millones de dólares" (91).

E) LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR  
LA INVERSION EXTRANJERA DE 1973.

Ya hemos señalado desde cuando empezaron a darse los primeros antecedentes de inversión extranjera, pero una etapa muy importante inicia a partir de 1973 cuando era Presidente de México el Lic. Luis Echeverría, pues en este año se expide la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. "Esta ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Marzo de 1973, y entró en vigor 60 días después" (92). Pues antes de esta fecha no había sido elaborada ninguna ley sobre la materia.

Esta ley establecía una serie de aspectos que se encontraban ligados con las áreas prioritarias del desarrollo del país y con las políticas a mediano y largo plazo. Estos aspectos los podemos clasificar, siguiendo a algunos importantes autores, de la siguiente manera:

1.- La inversión extranjera, debe ser complementaria

---

(91) Cit. Fox. Idem. Págs. 148 y 149.

(92) SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Tomo II.  
Porrua. 1988. Pág. 467.

de la nacional.- Este parece ser un objetivo primordial, pero esta complementación no se refiere solamente a los capitales monetarios mexicanos, o bien a la obtención de capital financiero, sinoque abarca un tercer punto, que a nuestra consideración es sumamente importante; este aspecto, es el de la complementación del capital lato sensu, es decir, los medios de producción tales como maquinarias, patentes, marcas y tecnología. Este capital lato sensu es muy necesario para desarrollar la economía nacional; pero su importancia también presenta serios inconvenientes, uno de ellos es que al ser una minoría la gente que realiza esta complementación de capital lato sensu, pueden imponer sus condiciones, aunque en algunos aspectos se deben seguir los criterios establecidos en la ley.

Otro inconveniente es que, generalmente los países desarrollados son los que realizan la inversión extranjera, y por lo tanto la complementación del capital lato sensu, pero por lo general este no es novedoso sinoque ya ha sido explotado en sus países de origen, por lo que podríamos considerarlo como capital lato sensu de segunda mano.

2.- Que se dirija a nuevos campos de actividad o establecer nuevas industrias.- Este aspecto es muy obvio, puesto que de nada serviría que viniera el inversionista extranjero y que éste dirigiera su inversión a las industrias ya establecidas, pues de ser así, no sería complementaria de la ya existente en el país, y además, existirían industrias excesivamente desarrolladas y otras



sin desarrollar, lo cual tendría aparejado un incorrecto desarrollo del país.

Aunado a esto tendríamos que, si la inversión extranjera realizara actividades que fuesen desarrolladas por los nacionales estos correrían el peligro de ser desplazados de la economía del país, pero que existiría la ventaja de que los productores nacionales se verían en la necesidad de tener que mejorar la calidad de sus productos y reducir los precios para los consumidores.

3.- La inversión extranjera debe estar asociada al capital mexicano.- La inversión proveniente del exterior, se deberá hacer en la medida y porcentajes que la misma ley señale, pero en cualquier caso no podría exceder del 49 % para, que de esta manera, el capital nacional fuera del 51 %, y así tener bajo su control la dirección y decisiones de la empresa.

Esto se realizaba con la finalidad de que los extranjeros no influyeran directamente en la vida económica del país.

4.- La inversión extranjera debe de dar puestos de trabajo a técnicos y personal administrativos de nacionalidad mexicana.- La razón de este aspecto es que deben generarse plazas de trabajo a los nacionales, pues como ya sabemos en el aspecto relacionado con el trabajo, los nacionales siempre tendrán preferencia sobre los extranjeros.

5.- Debe generar empleo y desarrollar económicamente a las regiones de un modo equilibrado.- Este aspecto va íntimamente ligado al anterior, pues ambos tienen como primordial fin el de dar empleo a los nacionales para que de esta manera se desarrolle equilibradamente la economía del país.

6.- Debe aportar tecnología avanzada de acuerdo a las necesidades del país.- Este punto de la tecnología ya fué tratado en la complementación del capital lato sensu, y como señalamos anteriormente, la tecnología no será la más novedosa ni la última en su tipo puesto que los países desarrollados tienen una tecnología muy avanzada que no se podrá aplicar a las necesidades del país:

Por otra parte consideramos que tiene gran importancia esta ley, pues por primera vez en la historia de nuestro país existe un cuerpo normativo que establezca que se considera como inversiones extranjeras; así pues tenemos que será inversión extranjera la que se realice por personas físicas o morales extranjeras o por unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; a estas últimas Miguel Alemán García Padilla las define de la siguiente manera: "Persona jurídica colectiva constituida por entidades individuales o complejas que, pudiendo considerarse como jurídicamente independientes, están unidas en cuanto a sus capitales, dirección y distribución de utilidades al explotar en conjunción simultánea o sucesiva, determinada fuente de riqueza y cuya actividad

económica reunida arroja un resultado distinto de la actividad económica de cada entidad considerada individualmente"<sup>(93)</sup>.

Después de haber realizado este breve análisis de tan sólo algunos aspectos de la ley sobre inversiones extranjeras de 1973, podemos concluir que ésta tenía un carácter paternalista con la inversión mexicana, pero a pesar de esto, fué un gran adelanto en este aspecto, puesto que como ya señalamos, fué la primera ley que reguló la inversión extranjera en nuestro país, y aunque lo hizo de una manera muy breve, sentó las primeras bases sobre la materia y de una manera u otra representa una protección para el inversionista extranjero.

De todo lo anterior podemos deducir que esta ley es de interés público y tiene por objeto, según lo indica su propio nombre, el promover la inversión mexicana y regular la extranjera, y de esta manera "estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país"<sup>(94)</sup>.

---

(93) Cit. Por. PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. "Derecho Internacional Privado". Harla. Pág. 119.

(94) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 467.

F) ESTADISTICAS DE LAS INVERSIONES LLEVADAS A CABO EN  
MEXICO EN LOS ANOS DE 1975 1987.

Durante el período comprendido entre Enero de 1983 y Diciembre de 1987, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), aprobó un total de "1,439 solicitudes por un monto de 7,348.4 millones de dólares"<sup>(95)</sup>. Por otra parte, los proyectos inscritos en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) que no querían autorización de la CNIE, alcanzó el monto de "2,946.6 millones de dólares"<sup>(96)</sup>. El monto total alcanza 10,295.0 millones de dólares, "cifra que representa el 49. % de la inversión extranjera total acumulada a Diciembre de 1987"<sup>(97)</sup>.

El 90 % de esta inversión extranjera, provenia de:

1.- Estados Unidos: 13,716.2 millones de dólares (65.5 %).

2.- República Federal de Alemania: 1,446.3 millones de dólares (6.9 %).

3.- Japón: 1,170.3 millones de dólares (5.6 %),

4.- Gran Bretaña: 987.1 millones de dólares (4.7 %).

5.- Suiza: 918.2 millones de dólares (4.4 %).

---

(95) CNIE, Informe 1983-1987. Pág. 17.

(96) Idem. Pág. 17.

(97) Idem. Pág. 17.

6.- España: 603.1 millones de dólares (2.9 %)"(98).

La inversión extranjera, va dirigida a las siguientes actividades.- industria manufacturera 75 %, sector servicios incluyen computación y turismo 17.2 %, actividades comerciales 6 %, actividades extractivas 1.7 % y sector agropecuario y pesquero 0.1 %.

Como sabemos, la inversión extranjera en México siempre ha tenido gran importancia, pero principalmente en el periodo de 1983-1987 jugó un papel muy importante como instrumento de estabilización de la economía, y además generó empleos.

Pero podemos observar que en la década de los ochentas, no siempre hubo gran cantidad de inversiones extranjeras, pues en 1981 se crecimiento se vió afectado debido a la crisis que se dió y además debido a la nacionalización de la banca que se presentó en 1982, por lo que entre "1981 y 1983 la inversión extranjera sólo creció un 6 %"(99).

A continuación se encuentran algunas estadísticas sobre la inversión extranjera a partir de 1975 hasta 1987, estas nos permitirán darnos una idea un poco más amplia para

---

(98) Idem. Pág. 18.

(99) BAILLET, ALVARO y CISNEROS, ARLETTY. "La inversión extranjera directa en el sector de servicios en México". No. XI. 1988. Centro de estudios económicos. El Colegio de México. Pág. 17.

acabar de comprender el comportamiento que ésta tuvo durante doce años.

CUADRO 2

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA POR  
SECTORES ECONOMICOS 1975-1987\*  
(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION	SERVICIOS	COMERCIO	INDUSTRIA EXTRACTIVA	AGROPECUARIO	TOTAL
1975	3,769.0	350.2	571.9	317.6	8.0	5,016.7
1976	4,079.9	414.1	580.0	234.4	7.4	5,315.8
1977	4,292.0	412.5	667.0	262.9	8.5	5,642.9
1978	4,682.4	473.7	598.4	263.9	7.8	6,026.2
1979	5,274.1	585.2	636.5	332.9	7.5	6,836.2
1980	6,555.6	719.0	752.8	422.9	8.5	8,458.8
1981	7,965.4	1,036.3	924.6	230.6	3.0	10,159.9
1982	8,346.5	1,272.8	927.6	237.3	2.2	10,786.4
1983	8,946.7	1,284.7	984.1	252.3	2.3	11,470.1
1984	10,213.5	1,409.9	1,017.4	255.6	3.5	12,899.9
1985	11,381.0	1,839.0	1,126.0	278.0	4.9	14,628.9
1986	13,301.0	2,183.0	1,274.0	290.0	5.1	17,053.1
1987*	16,325.7	2,720.9	1,527.9	355.8	5.0	20,930.3

\* CIFRAS PRELIMINARES

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA

CUADRO 3

MEXICO: PARTICIPACION PORCENTUAL POR SECTORES ECONOMICOS  
DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA  
1975-1987\*

AÑOS	INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION	SERVICIOS	COMERCIO	INDUSTRIA EXTRACTIVA	AGROPECUARIO	T O T A L
1975	75.1	7.0	11.4	6.3	0.2	100.0
1976	76.8	7.8	10.9	4.4	0.1	100.0
1977	76.0	7.3	11.8	4.7	0.2	100.0
1978	77.7	7.9	9.9	4.4	0.1	100.0
1979	77.1	8.6	9.3	4.9	0.1	100.0
1980	77.5	8.5	8.9	5.0	0.1	100.0
1981	78.4	10.2	9.1	2.3	N.S	100.0
1982	77.4	11.8	8.6	2.2	N.S	100.0
1983	78.0	11.2	8.6	2.2	N.S	100.0
1984	79.2	10.9	7.9	2.0	N.S	100.0
1985	77.8	12.6	7.7	1.9	N.S	100.0
1986	78.0	12.8	7.5	1.7	N.S	100.0
1987*	78.0	13.0	7.3	1.7	N.S	100.0

N.S. NO SIGNIFICATIVA

\* DATOS PRELIMINARES

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA



CUADRO 4

MEXICO: PARTICIPACION PORCENTUAL EN LA INVERSION EXTRANJERA  
 DIRECTA ACUMULADA POR PAIS 1975 - 1988\*.

AÑOS	ESTADOS UNIDOS	REP. FED. ALEMANA	JAPON	SUIZA	ESPAÑA	GRAN BRET.	FRANCIA	SUECIA	CANADA	PAISES BAJOS (HOLANDA Y BELGICA)	ITALIA	OTROS	TOTAL
1975	70.1	6.2	2.0	4.3	0.9	5.5	1.8	1.0	2.9	1.7	0.9	2.7	100
1976	72.2	6.5	2.0	4.2	1.1	3.9	1.4	1.0	2.0	2.0	1.5	2.2	100
1977	70.2	7.3	4.2	5.3	1.0	3.7	1.3	0.9	2.1	2.0	0.6	1.4	100
1978	69.8	7.3	4.8	5.5	1.4	3.6	1.3	1.5	1.8	1.8	0.6	0.6	100
1979	69.6	7.4	5.5	5.5	1.8	3.0	1.2	1.7	1.3	1.3	0.8	0.8	100
1980	69.0	8.0	5.9	5.6	2.4	3.0	1.2	1.5	1.1	1.1	0.3	0.5	100
1981	68.0	8.1	7.0	5.4	3.0	2.9	1.1	1.4	1.0	1.0	0.3	0.5	100
1982	68.0	8.0	7.2	5.3	3.2	2.8	1.1	1.3	1.0	1.0	0.3	0.5	100
1983	66.3	8.5	6.8	5.1	3.1	3.1	2.0	1.5	1.0	1.0	0.3	0.9	100
1984	66.0	8.7	6.3	5.0	2.9	3.1	1.8	1.8	1.1	1.1	0.3	1.5	100
1985	67.3	8.1	6.1	5.4	2.6	3.1	1.7	1.6	1.1	1.1	0.2	1.2	100
1986	64.8	8.2	6.1	4.8	2.8	3.3	3.3	1.5	1.0	1.0	0.2	2.4	100
1987	65.5	6.9	5.6	4.4	2.9	4.7	2.8	1.4	1.0	1.0	0.2	3.2	100
1988*	62.1	6.6	5.5	4.2	2.6	7.3	3.1	1.4	1.1	1.1	0.2	4.6	100

\* CIFRAS PRELIMINARES

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. SECOFI.

CUADRO 5

MEXICO: ORIGEN Y MONTO ACUMULADO DE LA INVERSION  
EXTRANJERA DIRECTA 1975-1988\*  
1975-1988\*  
(MILLONES DE DOLARES)

ANOS	ESTADOS UNIDOS	REP. FED. ALEMANA	JAPON	SUIZA	ESPAÑA	GRAN BRET.	FRANCIA	SUECIA	CANADA	PAISES BAJOS (HOLANDA Y BELGICA)	ITALIA	OTROS (1)	TOTAL
1975	3516.7	311.0	100.3	215.7	45.2	275.9	90.3	50.2	145.5	85.3	45.2	135.4	5016.7
1976	3858.0	345.5	106.3	223.3	58.5	207.3	74.7	53.2	106.3	106.3	79.7	117.0	5315.8
1977	3961.3	411.9	237.0	299.1	56.4	208.8	73.4	50.8	118.5	112.8	33.9	79.0	5642.9
1978	4206.3	439.0	289.2	331.4	84.4	216.9	78.3	90.4	108.5	108.5	36.2	36.2	6026.2
1979	4758.0	505.9	376.0	362.3	123.0	205.1	82.0	116.2	109.4	88.9	54.7	54.7	6836.2
1980	5836.6	676.7	499.1	473.7	203.0	253.7	101.5	126.9	126.9	93.0	25.4	42.3	8450.8
1981	6908.7	823.0	711.2	548.8	304.8	294.6	111.6	142.2	132.1	101.6	30.5	50.8	10159.9
1982	7334.8	862.9	776.6	571.7	345.2	302.0	118.6	140.2	140.2	107.9	32.4	53.9	10786.4
1983	7601.4	972.9	780.6	589.7	357.9	351.2	228.6	169.3	162.3	121.0	33.4	103.8	11470.1
1984	8513.4	1125.4	816.0	647.7	369.6	395.5	237.3	230.4	194.8	138.8	33.9	197.1	12899.9
1985	9840.2	1180.8	895.3	788.9	383.6	451.9	248.0	235.9	229.7	161.2	34.5	178.9	14628.9
1986	11046.6	1399.4	1037.5	823.0	477.3	556.2	564.9	260.5	270.3	171.4	38.5	404.2	17049.8
1987	13716.2	1446.3	1170.3	918.2	603.1	987.1	596.1	297.2	289.6	201.7	41.3	659.9	20927.0
1988*	14957.8	1583.0	1319.1	1004.5	637.2	1754.7	748.5	329.7	323.5	272.8	41.3	1112.0	24084.1

(1) INCLUYE: ARGENTINA, AUSTRIA, BRASIL, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, CHILE, COLOMBIA, COREA DEL SUR, COSTA RICA, DINAMARCA, EL SALVADOR, FINLANDIA, GUATEMALA, GUYANA, HONDURAS, INDIA, LIBERIA, LIECHTENSTEIN, LUXENBURGO, NICARAGUA, NORUEGA, PANAMA, PERU, TURQUIA, URUGUAY, VENEZUELA, YUGOSLAVIA.

\* CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. SECOFI.

CUADRO 6

INVERSION EXTRANJERA ACUMULADA  
POR PAIS DE ORIGEN  
(MILLONES DE DOLARES)

PAIS	TOTAL ACUMULADO		TOTAL ACUMULADO		NUEVA	IED 1988 P/	TOTAL ACUMULADO	
	1986		1987				1988 P/	
	MONTO	% PART.	MONTO	% PART.			MONTO	% PART.
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	11,046.6	64.8	13,761.2	65.5	1,241.6	39.3	14,957.8	62.1
GRAN BRETAÑA	556.2	3.3	987.1	4.7	767.6	24.3	1,754.7	7.3
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	1,399.4	8.2	1,446.3	6.9	136.7	4.3	1,583.0	6.6
JAPON	1,037.5	6.1	1,170.3	5.6	148.8	4.7	1,319.1	5.5
SUIZA	823.0	4.8	918.2	4.4	86.3	2.8	1,004.5	4.2
FRANCIA	564.9	3.3	596.1	2.8	152.4	4.8	748.5	3.1
ESPAÑA	477.3	2.8	603.1	2.9	34.1	1.1	637.2	2.6
SUECIA	260.5	1.5	297.2	1.4	32.5	1.0	329.7	1.4
CANADA	270.3	1.6	289.6	1.4	33.9	1.1	323.5	1.3
PAISES BAJOS 1/	171.4	1.0	201.7	1.0	71.1	2.3	272.8	1.1
ITALIA	38.5	0.2	41.3	0.2	----	----	41.3	0.2
OTROS 2/	404.2	2.4	659.9	3.2	452.1	14.3	1,112.0	4.6
TOTAL	17,049.8	100.0	20,927.0	100.0	3,157.1	100.0	24,084.1	100.0

1/ HOLANDA Y BELGICA

2/ ARGENTINA, AUSTRALIA, AUSTRIA, BRASIL, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, CHILE, COLOMBIA, COREA DEL SUR, COSTA RICA, DINAMARCA, EL SALVADOR, FINLANDIA, GUATEMALA, HONDURAS, INDIA, ISRAEL, LIBERIA, LIECHTENSTEIN, LUXEMBURGO, NICARAGUA, NUEVA ZELANDA, PAKISTAN, PANAMA, PERU, REP. POP. CHINA, TURQUIA, URUGUAY, VENEZUELA, ETC.

P/ CIFRAS PRELIMINARES.

NOTA: FALTA AJUSTE DE IED ACUMULADA DE 1986 Y 1987, DADO QUE NO SE HA CANCELADO LAS MEXICANIZACIONES, LIQUIDACIONES, FUSIONES, DESISTIMIENTOS, ETC.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LA INVERSION EXTRANJERA  
 POR SECTORES ECONOMICOS 1983-1988  
 (MILLONES DE DOLARES)

CIFRAS ACUMULADAS A DICIEMBRE DE CADA AÑO

SECTORES	1983	1984	1985	1986	1987 P/	1988 P/
INDUSTRIAL	8,943.7	10,213.3	11,379.1	13,294.7	15,695.2	16,715.2
SERVICIOS	1,284.7	1,406.9	1,842.2	2,165.3	3,599.2	5,476.6
COMERCIO	984.4	1,015.9	1,125.4	1,276.6	1,255.4	1,502.2
EXTRACTIVO	252.3	258.0	276.0	306.8	355.6	380.5
AGROPECUARIO	5.0	5.8	6.2	6.4	21.6	9.6
TOTAL	11,470.1	12,899.9	14,628.9	17,049.8	20,927.0	24,084.1

P/ PRELIMINAR.

FUENTE: SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS  
 DIRECCION GENERAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

## II. POLITICA DE MEXICO FRENTE A LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.

### II.I. EL GATT.

Debido a la importancia de este organismo internacional, consideramos importante el realizar un breve estudio del mismo, por lo cual, para una mayor comprensión dividiremos su estudio en varios puntos.

#### ANTECEDENTES.

En plena Guerra Mundial los aliados occidentales sintieron la necesidad de facilitar el comercio mundial eliminando las restricciones que éste tenía. Debido a esto, una vez concluida la guerra, el gobierno de los Estados Unidos propuso a diferentes gobiernos el convocar a una conferencia internacional sobre comercio. Esta propuesta fué acogida por las Naciones Unidas, pues el Consejo Económico y Social adoptó, en 1946, una resolución que creaba un comité preparatorio para dicha conferencia que después de varias reuniones (Octubre 1946-Agosto 1947) adoptó un proyecto.

El 21 de Noviembre de 1947, el Consejo Económico y Social, convocó a la conferencia de La Habana, que con asistencia de 56 países, redactó un proyecto de convención, el cual se conoce como "Carta de La Habana". Dicho proyecto se proponía estructurar equitativamente los intercambios internacionales, así como crear una Organización

Internacional del Comercio. Pero esta carta nunca llegó a entrar en vigor, por lo cual la mencionada organización nunca existió.

Debido a que esta carta nunca entró en vigor, el 30 de Octubre de 1947, 23 Estados suscribieron en Ginebra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que entró en vigor el primero de Enero de 1948. Este acuerdo fué preparado por el Comité Preparatorio de la Conferencia que señalamos anteriormente, y su finalidad era la de reducir aranceles aduaneros y eliminar las preferencias comerciales, por lo cual "el GATT se ha convertido en un importante instrumento enunciador de normas comerciales aceptadas por una gran parte de países que realizan el comercio mundial "(100).

Este acuerdo consta de cuatro partes que son las siguientes:

"Primera parte: Las partes contratantes se conceden el tratamiento de nación favorecida y se establece una lista de concesiones (Arts. I y II);

Segunda parte: Contiene realmente un código completo de buena conducta comercial;

Tercera parte: Se establecen las normas de aplicación del Acuerdo y el funcionamiento del sistema;

---

(100) DIEZ DE VELAZCO, MANUEL. "Instituciones de Derecho Internacional Público". Tomo II. Pág. 259. Ed. Tecnos. 5a. edición. Madrid.

Cuarta parte: Introducida en 1965 y titulada "Comercio y Desarrollo", está dirigida a permitir a las partes contratantes subdesarrolladas beneficiarse de un status que les dispense de la aplicación de ciertos principios"(101).

#### PRINCIPIOS DEL ACUERDO.

El primer principio que encontramos es el de la libertad del comercio internacional; y el segundo es el de igualdad de trato entre las partes contratantes, este tiene un triple alcance:

a) Concesión de trato de la nación más favorecida, pues el Artículo 10. de este acuerdo establece

"... cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todos las demás partes contratantes o a ellas destinado"(102).

b) Trato nacional a las importaciones, es decir, que los productos de cualquiera de las partes en el territorio de otra, sea tratado de una manera igual que a los nacionales en lo referente a impuestos y gravámenes.

---

(101) *Ibid.* pag. 159.

(102) *Ibid.* pag. 160.

c) Eliminar restricciones cuantitativas que se apliquen por licencias de importación o exportación, o bien por otras medidas.

Encontramos que este principio tiene algunas excepciones que el mismo convenio señala, y algunas que se han introducido posteriormente a través de enmiendas; estas excepciones son:

a) Las que se refieren al respecto de los sistemas de preferencias aduaneras que son anteriores al acuerdo, tal como es el caso de la Common Wealth.

b) Las referentes a zonas de libre cambio o a Uniones Aduaneras, como es el caso de las comunidades europeas.

c) Las que se derivan del sistema de preferencias generalizadas, el cual permite a las partes contratantes, siempre que ellas lo permitan, aplicar una tarifa preferencial generalizada en favor de los países en vías de desarrollo.

Nos unimos a lo que Díez de Velasco señala al expresar que "la razón de ser de esta excepción (llamada también clausula habitante) es que el principio de igualdad de trato favorece a Estados de niveles económicos semejantes, pero perjudica a Estados en vías de desarrollo"<sup>(103)</sup>.

En este orden de ideas, los Estados desarrollados que son miembros del GATT pueden conceder este trato

---

(103) *Idem.* Pág. 261.



preferencial a los países subdesarrollados, con el fin de promocionar las exportaciones y acelerar su crecimiento.

### ESTRUCTURA ORGANICA.

1.- Consejo de representantes: Se creó el 4 de Junio de 1960, y está compuesto por representantes de las partes que acepten ser miembros. Pertenecen a éste unos 60 países, y sus funciones son las siguientes:

a) Preparar las reuniones de las partes.

b) Examinar las cuestiones vigentes que se planteen en las reuniones anteriormente señaladas.

c) Controlar los trabajos de los comités, así como de los órganos subsidiario.

d) Crear los órganos subsidiarios.

2.- El director general y la secretaría: El Secretario Ejecutivo pasó a ser director general a partir de 1965; de éste depende la Secretaría que está formada por varios funcionarios y tienen una compleja estructura administrativa.

3.- Organismos subsidiarios: Dentro de estos encontramos una división, así pues tenemos:

a) Comités permanentes:

- de comercio y desarrollo.
- de restricciones a la importación.
- de cuestiones presupuestales, etc.

b) Comités especiales:

- de agricultura.
- de productos lácteos.
- de comercio.
- de productos industriales, etc.

c) Grupos de trabajo.

4.- Centro de Comercio Internacional: Fué creado dentro de la Secretaría en 1964, y a partir de 1968 funciona conjuntamente con la conferencia de las Naciones Unidas, para el comercio y el desarrollo.

Su misión es la de "ayudar a los países en desarrollo para fometar su comercio de exportación, y proporcionar información y asesoramiento sobre los mercados de exportación, las técnicas de comercialización, la creación de servicios de exportación y la capacitación de personal"(104).

Debemos señalar que este acuerdo establece en su Artículo XXIII un procedimiento para el arreglo de diferencias, el cual ha sido usado cuando las partes no llegan a un arreglo; este procedimiento puede desarrollarse ante un comité formado por los gobiernos afectados, el cual se conoce como solución "política"; o bien, ante un comité de representantes de Estados que no estén relacionados con el asunto.

Por otra parte, debemos mencionar las Rondas Negociadoras, pues mediante éstas el GATT persigue su

---

(104) Idem. Pág. 282.

objetivo de expansión y liberalización del comercio mundial, y esto lo logra a través de la disminución de aranceles y otros obstáculos del comercio.

En total han existido ocho rondas, pero sólo haremos hincapié en las dos últimas rondas. La séptima ronda se conoce como la Ronda de Tokyo y fué celebrada de 1973 a 1979, ésta es la que rige el comercio actualmente debido a que la última ronda no se ha terminado de celebrar, y tendió a reducir o eliminar obstáculos no arancelarios, abarcó incluso hasta los productos agropecuarios, y se prestó especial atención a los países subdesarrollados. La octava ronda inició en 1986 y como ya señalamos anteriormente, aún no ha concluido; esta se conoce como la Ronda Uruguay del GATT, en ésta han sido introducidos algunos temas que anteriormente no se habían negociado, y que son de gran importancia tales como son "el comercio de los servicios, las reglas sobre inversión y las reglas sobre protección de la propiedad intelectual"<sup>(105)</sup>. La introducción de estos se debe a la importancia que han ido adquiriendo con el transcurso del tiempo, en particular el referente a la inversión extranjera directa tanto en países desarrollados como en aquellos que están en vías de desarrollo.

Para concluir con este apartado de nuestro estudio, debemos señalar que además de los Estados signatarios

---

(105) BAILLET, ALVARO Y CISNEROS, ABLETTE. Op. Cit. Pág. 2.

originales de este acuerdo, con el tiempo, se han ido adhiriendo más Estados; así pues, los miembros ya llegan a 92 Estados, y la mayoría de ellos pertenecen al sistema económico occidental y desarrollado, pero esto no significa que algunos países tales como Hungría, Yugoslavia, Polonia, Rumanía y Checoslovaquia no formen parte del mismo.

La entrada de nuestro país a este acuerdo en 1988, significa la oportunidad de que México se integre al sistema comercial mundial que permita ampliar las exportaciones de productos no petroleros, pero también se les impondrá el compromiso de abrir sus fronteras a productos extranjeros que antiguamente sólo eran producidos localmente.

No podemos omitir el señalar que las partes contratantes de este acuerdo realizan reuniones periódicas, las cuales se celebran una vez al año con carácter ordinario, y según el Artículo XXV tiene las siguientes finalidades:

"Asegurar la ejecución de las disposiciones del Acuerdo que requiera una acción colectiva y, en general, facilitar la aplicación del mismo y que se puedan alcanzar sus objetivos".

#### II.II. AREAS RESERVADAS AL ESTADO.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1973, establece en su artículo 4o.,

primer párrafo, cuáles son las actividades que están reservadas al Estado, así pues tenemos que:

"Art. 4o. - Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) Petróleo y demás hidrocarburos.
- b) Petroquímica básica.
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.
- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia.
- e) Electricidad.
- f) Ferrocarriles.
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.
- h) Las demás que fijan las leyes específicas.

Encontramos que este artículo es enunciativo y no limitativo, pues al establecer en su último inciso "las demás que fijan las leyes específicas" deja un margen muy amplio.

Por otra parte, consideramos que las actividades que se consagran como exclusivas del Estado Mexicano, lo son debido a la importancia que tienen en la vida económica del país; pero algunas de ellas como lo son el petróleo, energía eléctrica y ferrocarriles, están consagradas como actividades del Estado como consecuencia de la evolución histórica que ha tenido México, así como de las experiencias que en estos rubros ha tenido el país, pues como ya fué establecido en el primer capítulo, estas tres actividades al

estar en manos de inversionistas extranjeros, ocasionaron gran menoscabo en la economía mexicana. Pero dicho menoscabo se debió a que, como ya hemos señalado, no existía ninguna ley que regulara la inversión extranjera, por lo cual los extranjeros no debieron apegarse a ningún régimen jurídico; y consideramos que si hubiese existido alguna legislación en la materia la evolución que hubiera tenido México en este aspecto, hubiera sido diferente.

En otro orden de ideas, sabemos que las leyes deben apegarse a lo que la Constitución establezca, pues de no ser así serían declaradas como inconstitucionales, y la ley de inversiones extranjeras no es la excepción, pues al establecer en su Artículo 4o. las actividades que quedan reservadas al Estado, se está apegando a las mismas que la Constitución establece en su Artículo 28, párrafo cuarto, el cual será motivo de estudio más adelante.

#### A) MONOPOLIOS DEL ESTADO. ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 28 establece que en México quedan prohibidas las prácticas monopólicas, así como los monopolios; y además establece que todas aquellas personas que concentren o acaparen en una o en pocas manos los artículos de consumo necesario y que tengan por objeto el alza de precios, y en general todo aquello que constituya una ventaja indebida en favor de unas personas determinadas

con perjuicio del público en general o de una clase social, será castigado severamente por la ley.

Como consecuencia de lo anterior el Código Penal para el Distrito Federal, dedica su título decimocuarto a los delitos contra la economía pública, y en su Artículo 253 establece que se sancionará con prisión de 2 a 9 años y multa de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos a quienes acaparen, oculten o nieguen las mercancías con el fin de obtener un alza en los precios o afectar el abasto de los consumidores o bien que dificulten la libre concurrencia en la producción.

Todas estas medidas tomadas para evitar el monopolio son necesarias para que de esta manera exista la libre competencia y no se afecte la economía nacional, protegiendo así los intereses de los consumidores.

Posteriormente el Artículo 28 constitucional continúa señalando que no se considerarán monopolios las actividades estratégicas que el Estado realice, y señala como tales "la acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Pensamos que estas actividades realizadas por el Estado y que son básicamente las mismas que la ley de inversiones extranjeras reserva al Estado no va a realizar prácticas que atenten en contra de la economía nacional, pues su finalidad es buscar y lograr el desarrollo del país.

Pero a pesar de esto, consideramos que algunas actividades que son exclusivas del Estado, tales como son petróleo, ferrocarriles y energía eléctrica, deberían ser descentralizadas y permitir que los particulares participen en ellas; pues existiendo un cuerpo legislativo, esta participación se limitaría a las características y formas que la propia ley permitiera, y de esta manera el Estado se dedicaría exclusivamente a sus actividades primordiales y el aspecto económico del país lo delegaría a los particulares.

### II.III. INVERSIONES EXTRANJERAS.

Para poder comprender el alcance de este estudio, debemos comenzar por dar una definición sobre lo que la inversión extranjera es, así pues, la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera en su Artículo 2o. nos señala.

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

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;



III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y

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

Arellano García nos señala que "la riqueza no nacional que se coloca en el país donde se realiza la inversión puede presentar varias formas"<sup>(106)</sup>, y entre éstas encontramos que Ricardo Mendez Silva señala las siguientes:

"a) Moneda extranjera, divisas o títulos representativos de las mismas.

b) Maquinaria o equipo industrial; y

c) activos intangibles, como patentes y marcas"<sup>(107)</sup>.

Por otra parte la exposición de motivos de la iniciativa de la ley anteriormente citada, define a la inversión extranjera como "aquella que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras y la que se efectúe a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros"<sup>(108)</sup>.

---

(106) ARELLANO GARCIA. "Derecho Internacional Privado".  
Porrúa, México, 1986. Pág. 481.

(107) Cit. Por. Idem. Pág. 482.

(108) Cit. Por. Idem. Pág. 483.

De lo anterior podemos deducir que la nacionalidad del inversionista no da el carácter de extranjera a la inversión, y así lo establece la ley al señalar en su Art. 6o. que:

"Art. 6o. - Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país..."

A) INVERSION EXTRANJERA DIRECTA E INVERSION EXTRANJERA  
INDIRECTA.

Después de dejar establecido lo que la inversión extranjera significa, es conveniente señalar que partiendo de diferentes ángulos, la inversión extranjera puede ser clasificada de diferentes maneras, así pues tenemos:

1.- En función al rendimiento que produzca:

- Inversión de alto rendimiento.
- Inversión de rendimiento normal.
- Inversión de bajo rendimiento.
- Inversión sin rendimiento, cuyo objetivo es proporcionar ayuda altruista.

2.- En base al beneficio que se obtenga en el país receptor, tendremos:

- Inversión de gran beneficio.
- Inversión de beneficio relativo.

- Inversión sin beneficio.
- Inversión de carácter perjudicial.

### 3.- Dependiendo del origen de la inversión:

- Inversión procedente de un sólo país.
- Inversión procedente de varios países.
- Inversión procedente de empresas públicas.
- Inversión procedente de empresas privadas.

Existe una cuarta división, que a nuestra manera de ver es la clasificación más usual y tradicional y es la que nos da la división de inversión extranjera directa e indirecta, esta última también conocida com inversión de protafolio. Para una mejor comprensión sobre cada inversión, las analizaremos por separado.

#### - Inversión Extranjera Directa.

Para analizar ésta, debemos comenzar por dar algunas definiciones sobre la misma, así pues tenemos que para Ricardo Méndez Silva la inversión directa es "el desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior - y en esta hay - control del inversionista sobre la marcha del negocio"<sup>(100)</sup>.

Por su parte Ignacio Gómez Palacio considera que la inversión directa es "aquel capital de riesgo que el inversionista extranjero coloca en el capital de una empresa

mexicana a resulta de las ganancias o las pérdidas de la misma"(110).

El Fondo Monetario Internacional establece en su Manual de Balanza de Pagos que la inversión directa es "la inversión cuyo objeto es adquirir un interés perdurable en una empresa explotada en una economía que no sea la del inversionista, siendo el propósito de éste participar eficazmente en la gestión de la empresa"(111).

Finalmente es conveniente señalar lo que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras considera como inversión directa, así pues tenemos que "se considera inversión extranjera directa al valor de la inversión que realizan los extranjeros mediante aportación de recursos propios, reinversión de utilidades y capitalización de pasivos"(112).

De lo señalado con anterioridad, podemos concluir que la inversión extranjera directa es aquella inversión que llevan a cabo personas físicas y morales extanjeras con capital proveniente de un país diferente de aquel en el cual se va a invertir.

---

(109) Cit. Fos. ARELLANO GARCIA. OP. Cit. Pág. 484.

(110) BERNAL SARAGUN, VICTOR M. OP. Cit. Pág. 179.

(111) BAILLET, ALVARO Y CISNEROS ARLETTE. OP. Cit. Pág. 8.

(112) CNIE. Informe 1983-1987. Pág. 86.

Por otra parte; esta inversión se dirige a destinos muy concretos, los cuales para Dorfman son los siguientes: "la instalación de fábricas filiales; la asociación con capitales nacionales; la adquisición de empresas locales; la coparticipación con maquinaria, asesoramiento o licenciamiento de patentes, procesos, etc.; la realización de estudios técnicos y económicos de preinversión, o para el desarrollo del sector o de algunas ramas determinadas"(113).

Para terminar al análisis de la inversión extranjera directa debemos señalar que ésta tiene aspectos positivos, pero también negativos, así pues Alvaro Baillet y Arlette Cisneros nos señalan los siguientes:

1.- Aspectos Positivos:

- Contribución directa a la producción, empleo, impuestos, divisas y valor agregado;
- Contribución indirecta en aspectos como entrenamiento de personal; eslabonamientos con otros sectores como el desarrollo y uso de materiales de industrias abastecedores y el desarrollo de industrias que usan el producto final de la empresa que realizó la inversión; desarrollo de la tecnología.

2.- Aspectos Negativos:

- Diferencias entre los objetivos del país huésped y la empresa extranjera en lo referente a exportaciones, origen y precio de los insumos, selección y transferencia de

---

(113) Cit. Por. ARELLANO GARCIA. OP. CIT. PAG. 485.

tecnología, tamaño y localización de las inversiones, desplazamiento de industrias locales, etc.

- Poco desarrollo de administradores locales debido a la presencia extranjera.

- Financiamiento a través de capital doméstico y no de flujos de capital extranjero.

- Prácticas de transferecias de precios para evitar los controles de precios del país, así como el pago de impuestos.

- Importar al país huésped maquinaria obsoleta.

Pero Arellano García añade a los aspectos positivos los siguientes:

- Mejoran la situación de la balanza de pagos.

- Contribuyen al desarrollo del país huésped.

- Favorecen la evaluación del ingreso fiscal global al incrementar la vida económica.

Una vez realizado este breve estudio de la inversión extranjera directa, y señalados los pros y contras de la misma, corresponde realizar a continuación un análisis sobre la inversión extranjera indirecta.

#### - Inversión Extranjera Indirecta.

Esta inversión tiene diferentes denominaciones como son "de portafolio" o "de cartera" pero la más adecuada y usada es la de "empréstitos".

Ignacio Gómez-Palacio considera que la inversión extranjera indirecta es aquella que "se representa por créditos o financiamientos otorgados por extranjeros a empresas nacionales, y que se dirige a obtener una ganancia con base en la tasa de interés pactada y que en la mayoría de los casos está fuertemente garantizada por bienes o derechos de dichos empresarios mexicanos"<sup>(114)</sup>.

Arellano García nos señala que en la inversión extranjera indirecta "el tenedor del capital, se concreta a colocar su capital mediante la celebración de empréstitos o a través de la adquisición de títulos financieros. La erogación del capital la realiza el Estado huésped por medio de gasto público o por medio de financiamiento a empresarios locales"<sup>(115)</sup>.

Méndez Silva establece una subdivisión de las inversiones indirectas, teniendo así que éstas pueden ser:

-Inversiones atadas: Estan sujetas a la condición de que el crédito sea destinado en determinado porcentaje a adquirir mercancías o equipos en el país que otorga el crédito.

- Inversión libre: A diferencia de la anterior, ésta queda a disposición del país al cual se le haga el empréstito sin que se establezca condición alguna.

Por su parte Serra Rojas señala que "desde el siglo

---

(114) VARIOS AUTORES. OP. CIT. PAG. 179 Y 180.

(115) ARELLANO GARCIA. OP. CIT. PAG. 484.

pasado los gobierno comienzan una carrera desenfrenada de empréstitos, destinados a nivelar o complementar los inciertos presupuestos. La verdad es que esos ingresos fueron continua fuente de despilfarros e inmoralidades gubernamentales..."(116).

Compartimos el mismo pensamiento del autor, pues la deuda pública creció enormemente por el mal empleo que se hizo de los empréstitos, y se llegó a un endeudamiento de cantidades muy difíciles de cubrir.

Después de haber realizado este breve estudio sobre la inversión extranjera directa y la indirecta, consideramos oportuno hacer las siguientes observaciones; a pesar de que ambas inversiones tienen sus aspectos positivos y negativos, desde nuestro particular punto de vista, consideramos que las inversiones indirectas son más dañinas a la economía del país receptor que las inversiones directas, esto se debe a que las primeras deben ser cubiertas con los intereses y en el plazo que sean establecidos por el país que otorga el empréstito; a diferencia de esto, las inversiones directas ayudan al desarrollo económico del país, tal y como lo hemos visto a lo largo de la historia, aunque no podemos olvidarnos de los daños que fueron causados al país debido a la ambición de los extranjeros, pero esto se debió en su gran mayoría a la falta de legislación sobre inversiones extranjeras.

---

(116) SIERRA ROJAS, ANDRÉS. Op. Cit. Pág. 455.



Por otra parte la inversión indirecta no cuenta con un cuerpo normativo que la regule, aunque es cierto que nuestra Carta Magna establece algunos preceptos que hacen referencia a los empréstitos. Por el contrario, la inversión directa cuenta con un cuerpo normativo denominado ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, así como el reglamento de esta ley, ambos intentan regular de una manera amplia y completa este rubro tan importante en la vida económica de cualquier país.

#### B) LA EMPRESA.

Para empezar el análisis de este punto de nuestro trabajo, consideramos importante hacer una breve referencia al proceso a través del cual nace lo que se conoce como empresa transnacional.

Sabemos que el proceso de expansión comercial se inició en lo que se conoce como la Edad Media debido a las cruzadas, y continuó evolucionando; pero al llegar a las Guerras Mundiales, y como consecuencia de la crisis, el sistema financiero mundial basado en el oro fracasó. Debido a esto, durante el periodo que existió entre las guerras, los países presentaron una tendencia dirigida a reforzar sus economías dentro de sus fronteras; pero después de la Segunda Guerra Mundial, las corporaciones de los Estados

Unidos, salen al mercado mundial respaldando sus sistemas financieros en el dólar.

Con el tiempo, Estados Unidos pasó a ser un país acreedor, y dejó de ser un país deudor, por lo cual las inversiones extranjeras en su mayoría provenían de este país, y las filiales que existían en Europa se expandieron con mayor rapidez que las matrices.

Debemos señalar que en América Latina, las empresas transnacionales, han encontrado altas barreras a la importación de mercancías, sobre todo lo referente a los bienes de consumo, pero además, nos encontramos con que no existen empresas locales capaces de competir en el mercado tanto interno como internacional.

A diferencia de esto, en Europa las empresas transnacionales sí tuvieron apoyo debido a la política liberal, pero el problema que se presentó en este continente fué de alta competencia.

El único país que adoptó una política restrictiva respecto a este tipo de empresas, y por lo tanto frente a las inversiones extranjeras, fué Japón, pues éste protegió su mercado interno con barreras arancelarias sumamente altas.

Para terminar con este breve análisis del proceso de evolución, debemos señalar que en los últimos años los países receptores de la inversión extranjera han adquirido conciencia sobre este aspecto, por lo cual han adoptado políticas más liberales.

Para proseguir con este análisis, debemos de señalar qué es lo que se conoce como empresa y qué como empresa transnacional; en este orden de ideas tenemos que Barrera Graf nos define a la empresa como "la organización de una actividad económica que se dirige a la producción y al intercambio de bienes o servicios"<sup>(117)</sup>; por su parte Fajnzylber y Martínez Tarrangó, entienden por empresa transnacional, "las empresas en que la participación del capital extranjero alcanza un nivel suficiente como para suponer que el socio extranjero está en condiciones de ejercer un control efectivo sobre la política y la gestión de la empresa establecida en México"<sup>(118)</sup>.

A continuación, pensamos conveniente señalar qué sociedades reconoce la Ley General de Sociedades Mercantiles, para cuyo efecto transcribiremos lo que el Artículo 1o. de dicha ley establece.

"Art. 1o. - Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles;

I. Sociedad en nombre colectivo;

---

(117) Cit. Por. MARTILLA MOLINA. "Derecho Mercantil". Ed. Porrúa. 1986. Pág. 108.

(118) FAJNZYLIBER, FERNANDO Y MARTINEZ TARRAGO, TRINIDAD. "Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana". FCE, 1987. Pág. 149.

- II. Sociedad en comandita simple;
- III. Sociedad de responsabilidad limitada;
- IV. Sociedad Anónima;
- V. Sociedad de comandita por acciones; y
- VI. Sociedad cooperativa.

Cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I a V de este artículo podrán constituirse como sociedades de capital variable, observándose entonces las disposiciones del capítulo VIII de esta ley".

Una vez establecido lo anterior, debemos de proseguir nuestro análisis, por lo que consideramos que el siguiente punto a tratar son los requisitos que para la constitución de sociedades señala la ley general de sociedades mercantiles en su Artículo 6o., así pues tenemos que este Artículo establece lo siguiente:

"Art. 6o. - La escritura constitutiva de una sociedad deberá contener.

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas, morales que constituyan la sociedad;
- II. El objeto de la sociedad.
- III. Su razón social o denominación.
- IV. Su duración;
- V. El importe del capital social;
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valoración.

Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;

VII. El domicilio de la sociedad;

VIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;

IX. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;

X. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;

XI. El importe del fondo de reserva;

XII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente; y

XIII. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma".

De esto depende que la constitución de una sociedad no sea un contrato, si no un acto constitutivo; y tanto la constitución como las modificaciones que se realicen a la misma, se deben de hacer ante un notario.

Consideramos oportuno señalar que la fracción I del artículo 6o. se desprende de quienes pueden formar una sociedad, por lo que podrán ser personas físicas, personas morales- es decir que una sociedad mercantil podrá ser socio de otra sociedad, o bien una sociedad comercial del Estado - de ser así estaríamos ante la presencia de una sociedad de economía mixta.

Al señalar esta fracción, que se debe establecer la nacionalidad de los socios, podemos deducir que los extranjeros podrán ser socios de una sociedad mercantil; pero aquí encontramos que la participación de los extranjeros deberá de ser en los porcentajes que la propia ley y el reglamento de la materia establezcan; más adelante realizaremos un estudio sobre dichos porcentajes.

Por otra parte encontramos que si existen socios extranjeros, en el acta constitutiva deberá de insertarse la cláusula Calvo.

Debemos señalar que, como establece Mantilla Molina, el acta constitutiva de una sociedad mercantil consta de ...

1.- Cláusulas esenciales: son aquellas que la ley considera indispensables para la existencia del negocio social, por lo que dentro de éstas se encuentran.

- El objeto de la sociedad: el cual consideramos más conveniente denominarlo como fin o finalidad de lucro, debido a que una sociedad mercantil podrá ser creada con

finés recreativos, o en su caso, para el arrendamiento de inmuebles.

- Razón o denominación social: Será razón social cuando el nombre de la sociedad se forma por el de uno o varios de sus socios; y estaremos ante una denominación social cuando el nombre se pone libremente.

Mantilla Molina nos señala que "En algunas clases de sociedades es forzoso el empleo de una razón social (colectiva, comandita simple); en algunas, el de una denominación (anónimas, cooperativas); otras, por último, pueden optar por el empleo de una razón social o de una denominación (limitadas, comandita o por acciones)"(119).

- Duración : Mantilla Molina señala que una sociedad podrá constituirse por tiempo determinado o indefinido. Pero de la misma manera señala que en ocasiones se ha negado la inscripción de sociedades mercantiles por establecer que su duración será indefinida.

- Capital social: Tanto la fracción V, como la VI, hacen referencia a este tópicó.

El capital social se forma por la suma de obligaciones de dar de los socios, y es el mínimo nivel que debe tener el patrimonio social para que los socios obtengan ganancias.

A diferencia del patrimonio social, el cual aumenta o disminuye dependiendo de la prosperidad del negocio, el

---

(119) MANTILLA MOLINA. OP. CIT. PÁG. 236.

capital social sólo varía cuando el número de socios cambie, o bien, se altere el monto de las obligaciones.

Debemos concluir señalando que el capital social no tiene significado económico, pues la sociedad puede perder todos sus bienes y el capital social permanecerá intacto.

-Domicilio: El código civil en su artículo 33 nos señala lo siguiente:

"Art. 33o. - Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración"

2.- Clausulas naturales: Son aquellas que en caso de no ser mencionadas, la misma ley suplirá la omisión; para tal efecto el artículo 8o. de la ley general de sociedades mercantiles señala lo siguiente:

"Art. 8o. - En caso de que se omitan los requisitos que señalan las fracciones VIII a XIII, inclusive, del artículo 6o., se aplicarán las disposiciones relativas de esta ley".

Por lo tanto, tenemos que las cláusulas naturales son: normas sobre la administración de la sociedad que varían según la sociedad; reparto de utilidades, si no se establece este aspecto la ley señala que éste variará según las aportaciones de cada socio; constitución de la reserva legal, en este tópico la ley establece que de las utilidades de la sociedad, como mínimo, se debe de separar un 5 % que formará parte de la reserva legal, por lo tanto la sociedad sólo dispondrá del 95 % de sus utilidades hasta que la



reserva sea igual a la quinta parte del capital social; causas de disolución de la sociedad y normas para la liquidación de la misma.

3.- Cláusulas accidentales: Estas varían según las necesidades de las partes, y serán válidas siempre y cuando no sean contrarias a la ley.

No debemos omitir señalar las formalidades que se deben observar en la constitución de una sociedad, pues debe otorgarse mediante escritura ante notario, y además ser registrada en el Registro Público de Comercio; respecto a esto, el artículo 7o. de la Ley general de sociedades mercantiles establece lo siguiente:

"Art. 7o.- Si el contrato social no se hubiere otorgado en escritura ante notario, pero contuviere los registros que señalan las fracciones I a VII del artículo 6o., cualquiera persona que figure como socio podrá demandar en la vía sumaria el otorgamiento de la escritura correspondiente.

En caso de que la escritura social no se presente dentro del término de quince días a partir de su fecha, para su inscripción en el Registro Público de Comercio cualquier socio podrá demandar en la vía sumaria dicho registro.

Las personas que celebren operaciones a nombre de la sociedad, antes del registro de la escritura constitutiva, contraerán frente a terceros responsabilidad limitada y solidaria por dichas operaciones".

Para concluir con este punto de nuestro estudio, debemos hacer una pequeña referencia jurídica de las sociedades extranjeras en México; para estos debemos señalar cuando una sociedad es mexicana, y en contraposición a esto sabremos cuando la sociedad será extranjera. A este efecto, la ley de nacionalidad y naturalización en su artículo 5o. señala lo siguiente:

"Art. 5o. - Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal".

En caso de que no concurren estos requisitos en una sociedad, esta será considerada como extranjera, y como consecuencia se les aplicarán los artículos 250 y 251 de la ley general de sociedades mercantiles, los cuales señalan lo siguiente:

"Art. 250o. - Las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República".

"Art. 251o. - Las sociedades extranjeras sólo podrán ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro.

La inscripción sólo se efectuará mediante autorización de la Secretaría de la Economía Nacional, que será otorgada cuando se cumplan los siguientes requisitos.

I. Comprobar que se han constituido de acuerdo con las leyes del Estado del que sean nacionales; para lo cual se exhibirá copia auténtica del contrato social y demás

documentos relativos a su constitución y un certificado de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes, expedido por el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República;

II. Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos por las leyes mexicanas;

III. Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal.

Las sociedades extranjeras estarán obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado".

Como podemos observar, las sociedades extranjeras tienen personalidad jurídica, pero siempre y cuando estén constituidas legalmente; y por otra parte, tal y como podemos observar la inscripción de la sociedad en el Registro es sumamente importante.

### C) SOBERANIA Y DOCTRINA CALVO.

#### Soberanía.

Consideramos necesario el realizar un pequeño análisis acerca de la soberanía, con el fin de poder dejar

perfectamente establecido que el permitir la entrada de inversión extranjera al país, por ningún motivo se pierde la soberanía; por lo tanto comenzaremos a citar algunas definiciones que se han dado a lo largo de la historia por diferentes autores. Así pues tenemos que el primero en definirla fué Bodino, el cual consideraba a la soberanía estatal como "el poder supremo sobre todos los ciudadanos y súbditos independiente de las leyes positivas"<sup>(120)</sup>, y admitió que es indivisible, imperceptible e inalienable, y que además está vinculada con el Derecho divino, con el natural y el de gentes.

Por su parte Althusius establece que "la soberanía nace del pueblo, en cuanto tal, y pertenece al conjunto de los miembros de la asociación. Estos la conservan permanentemente, y los gobernantes sólo ejercitan la soberanía por delegación del pueblo, como simples poseedores que están sometidos al pueblo y pueden ser depuestos por el mismo"<sup>(121)</sup>.

A su vez Vattel lo asoció "al gobierno propio e independiente, el primero en el aspecto interno y el segundo

---

(120) VERDROSS, ALFRED. "Derecho Internacional Público". Biblioteca Jurídica Aguilar. Edición española. Madrid. 1982. Pág. 9.

(121) GONZALEZ URIBE, RECTOR. "Teoría Política". Parrón. 1967. Pág. 320 y 321.

en el externo"(122).

Por otra parte la doctrina de la soberanía de Hobbes, puede ser resumida de la siguiente manera:

1.- El soberano debe ser un cuerpo determinado, sea una persona o un cuerpo compuesto de más de uno. Debe ser persona o personas visibles a quienes los súbditos puedan pedir protección.

2.- El soberano debe ser la fuente de la ley. El legislativo es la característica fundamental de la soberanía. Lleva consigo los poderes ejecutivo y judicial del gobierno.

3.- El soberano es necesariamente irresponsable ante otra autoridad humana.

4.- La soberanía es inalienable.

5.- Y por último la soberanía es indivisible"(123).

Con la evolución que se presentó en estos conceptos, se ha llegado al concepto moderno del Estado Soberano como "comunidad que se gobierna plenamente a sí misma"(124).

Debemos señalar que en lo referente a la soberanía existen dos grandes teorías, la americana y la europea; la primera nos señala que la soberanía reside en el pueblo y éste la delega en la constitución; la teoría europea por su

---

(122) VERDROSS, ALFRED. Op. Cit. Pág. 10.

(123) GONZALEZ URIBE, RECTOR. Op. Cit. Pág. 322.

(124) VERDROSS, ALFRED. Op. Cit. Pág.

parte, establece que la soberanía reside en el pueblo, pero a deferencia de la teoría americana, éste la delega a sus gobernantes.

Consideramos más conveniente la teoría americana puesto que si el pueblo no delegara la soberanía en su Carta Magna, y por el contrario, según la teoría europea, la delegase en sus gobernantes, podríamos llegar a caer en una tiranía, pues el gobernante no tendría dentro del territorio del Estado un poder superior al suyo, ni tan siquiera la Constitución, por lo cual confirmamos la idoneidad de la teoría americana.

Por otra parte, debemos de señalar que la soberanía se puede considerar desde dos puntos, el primero es el de la soberanía interna; y entonces tendremos que dentro del territorio del Estado no existirá un poder superior a aquel en el que resida la soberanía. El segundo es aquel que considera a la soberanía externa, y en esta tendremos que el Estado será considerado en un plano de igualdad ante los demás Estados, así como la capacidad de autodeterminación de los pueblos.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que el permitir la entrada de inversiones extranjeras a un país, no significa que la soberanía de ese país vaya a sufrir un menoscabo, o bien que el país en cuestión deje de ser soberano; esto se debe a que en el aspecto externo, existe

internacionalmente la conciencia de los países más desarrollados de brindar ayuda a los países en desarrollo para que estos tengan capacidad económica superior, y que continuen teniendo su capacidad de autodeterminación.

En el aspecto interno ya dijimos que de acuerdo con la teoría americana, la soberanía la delega el pueblo en la Constitución, y ésta establece los lineamientos bajo los cuales se ha de guiar la vida de un país; y de la misma manera las leyes específicas que existan deben estar de acuerdo con lo que la Constitución señala. En este orden de ideas tenemos que, al existir una ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la cual va de acuerdo con lo que la propia Constitución establece, el capital extranjero debe comportarse según lo que la mencionada ley señala, por lo que al no poderse realizar libremente, el inversionista se sujetará a lo que el propio Estado en función a su determinación señale, y la soberanía del Estado en ningún caso será invadida.

#### Doctrina Clavo.

En el primer capítulo, ya hicimos una breve mención sobre esta doctrina, por lo que intentaremos hacer un análisis más profundo sobre la misma.

Sabemos que en el territorio de un Estado, los extranjeros pueden ser perjudicados en su persona o bien en

su patrimonio; esta afectación puede ser originada ya sea por revueltas; insurrecciones o guerras civiles.

En este orden de ideas, debemos entender por revueltas los "diversos modos de alteración de la paz social -desordenes, tumultos o disturbios- no siempre fáciles de delimitar, pero que se caracterizan por la falta de cohesión, por la ausencia de vinculación y de finalidades políticas entre sus protagonistas"<sup>(125)</sup>; por insurrección "el motín, la asonada, la sedición, la rebelión, el pronunciamiento y todas las demás formas de insubordinación o sublevación que acusan la existencia de vínculos y objetivos políticos entre sus actores, con jefes, programa y hasta filosofía cuando se trata de una auténtica revolución"<sup>(126)</sup>; y por último hay guerra civil nacional o internacional "cuando los insurrectos son reconocidos como comunidad beligerante por el gobierno constituido o por uno o más gobiernos extranjeros"<sup>(127)</sup>.

En este aspecto, según señala Anzilotti, desde el siglo pasado han existido doctrinas contradictorias; por una parte tenemos aquella que es sustentada por los Estados poderosos, los cuales se esfuerzan por imponer a los Estados débiles el deber de indemnizar a los extranjeros que resulten perjudicados por revueltas, guerras civiles o revoluciones;

---

(125) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo V. Pág. 548.

(126) Idem.

(127) Idem.



pero por otra parte, los Estados débiles se oponen a admitir esta norma, y procuraban que se reconociera el principio de que ninguna culpa del débil autoriza a los fuertes a proceder empleando la fuerza en su contra.

Encontramos que la doctrina internacional actual es muy variada en este aspecto, así pues, dentro de esta variedad encontramos la doctrina Calvo.

Esta doctrina en sus orígenes estaba basada en la salvaguarda de la soberanía e independencia de los Estados débiles, así como en la igualdad que en el aspecto internacional existe entre los Estados, y en el orden interno la que existe entre los particulares.

La tesis de Calvo rechaza que existiera un privilegio exorbitante en favor de los Estados fuertes, así como del reconocimiento de una desigualdad injustificable entre los nacionales y los extranjeros dentro de cada país. Debido a esto Calvo llega a las siguientes conclusiones:

"1) Que el principio de indemnización y de intervención diplomática en favor de extranjeros perjudicados por guerras civiles no ha sido, ni es admitido por ninguna nación de Europa o de América.

2) Que las grandes potencias, al ejercer o imponer ese pretendido derecho contra los Estados relativamente débiles cometen un abuso de poder y de fuerza tan contrario a su

propia legislación como a la práctica internacional y a las conveniencias políticas"(128).

Como ya quedó establecido en la última parte del primer capítulo; en México, como consecuencia de la Revolución, se dieron una serie de reclamaciones por parte de los gobiernos extranjeros, por lo cual México se vió obligado a reconocer una serie de deudas que provenían de los daños que habían sido causados a los extranjeros.

Debido a esta experiencia, en el artículo 72, fracción I de nuestra Carta Magna fué consagrada lo que se conoce como cláusula Clavo, así pues, este precepto constitucional en su parte conducente establece:

"Art. 27o. -...

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la S.R.E. en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y de no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de

---

(128) Cit. Pos. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo V. Pág. 350.

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

Pero por otra parte, el Art. 3o. de la ley de inversiones extranjeras, también hace referencia a la cláusula Calvo, así pues tenemos que el precepto en comento establece:

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

Encontramos que este artículo hace referencia a bienes de cualquier naturaleza, y el artículo 27 constitucional sólo hace referencia a los bienes inmuebles o concesiones; pero además, por otra parte, encontramos que la ley ya no exige que el extranjero manifieste su voluntad ante la S.R.E., si no que establece una presunción legal, puesto que considera que por el sólo hecho de que el extranjero adquiera un bien, acepta considerarse como nacional en lo referente a dichos bienes.

#### D) AREAS EN LAS QUE PUEDEN INVERTIR LOS PARTICULARES.

La ley de inversiones extranjeras en su Art. 4o., párrafo segundo nos señala:

"Art. 4o. - Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- a) Radio y Televisión.
- b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- d) Explotación forestal.
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal."

Pero por otra parte el reglamento de la misma ley nos señala en su artículo 23 lo siguiente;

"Art. 23o. - 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 fideicomisarios respecto de acciones de las sociedades que realicen las actividades económicas comprendidas en los incisos c y e del segundo párrafo del artículo 4o. ... de la ley".

Esto quiere decir que el inversionista extranjero puede tener los derechos de fideicomisario sobre las acciones de aquellas sociedades cuya actividad económica sea el transporte aéreo y marítimo nacional, así como la distribución de gas; por lo tanto, estas actividades que la ley de inversiones extranjeras consagraba como exclusivas de los mexicanos o de sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, con el actual reglamento pasaron a ser actividades en las cuales pueden participar los extranjeros; y aunque es cierto que podrá ser en cualquier porcentaje se deben reunir una serie de requisitos para que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autorice la inversión extranjera en estas actividades.

De lo anterior, se desprende uno de los motivos por los cuales consideramos a este reglamento como inconstitucional, puesto que tiene un alcance mayor que la propia ley al permitir que el inversionista extranjero participe en actividades que se encuentran reservadas a los nacionales o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Al afirmar esto, no quiere decir que estemos en contra de que los extranjeros inviertan en estas áreas, si no que por el contrario, pensamos que es muy conveniente que se amplíen las áreas en las cuales pueda haber inversión extranjera, pero consideramos que el cambio debe de darse a

través de un proceso legislativo, el cual tenga como consecuencia la creación de una ley que establezca claramente las áreas en las cuáles puedan invertir los extranjeros y en cuáles pueden invertir los nacionales; y pensamos que de esta manera, además de que se le daría mayor seguridad al inversionista extranjero, estaríamos ante una legislación correctamente realizada. Esto no significa que le restemos importancia al reglamento, si no que por el contrario, lo consideramos muy importante, siempre y cuando se limite a cumplir con su función, es decir, ser una base o soporte en el cual la ley pueda apoyarse para su exacta aplicación, pero nunca podrá tener un alcance mayor a aquel que la propia ley tiene.

No podemos dar por concluido este punto sin hacer referencia a lo que el artículo 6o. de la ley nos señala, pues éste considera que las inversiones que realicen aquellas personas que tengan la calidad de inmigrados -son los extranjeros que adquieren derecho de residencia en México-, no será considerada como inversión extranjera, si no que se equipara por la inversión realizada por los nacionales; para una mejor comprensión transcribiremos textualmente el precepto en comento.

"Art. 6o. - Para los efectos de esta ley, se equipara la inversión mexicana a la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados 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".

#### B) AREAS EN LAS QUE PUEDEN INVERTIR LOS EXTRANJEROS.

El Art. 5o. de la ley de inversiones extranjeras nos señala en qué porcentaje se admitirá la inversión extranjera en cada actividad, así pues tenemos que este artículo nos señala lo siguiente:

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

a) Explotación y aprovechamiento de substancias minerales;

Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49 % cuando se trate de explotación y aprovechamiento de substancias sujetas a concesión ordinaria y de 34 % cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales,

b) Productos secundarios de la industria petroquímica:  
40 %,

c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40 %, y

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

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

Pero al igual que en el apartado anterior, en éste encontramos que el reglamento tiene un alcance mayor que el que la propia ley tiene; pues su Art. 5o. es muy innovador y revolucionario y viene a variar un concepto muy tradicional en lo referente a los porcentajes y autorización para la inversión extranjera. En este orden de ideas, tenemos que el citado precepto del reglamento nos señala lo siguiente:

"Art. 5o. - Para los efectos de lo dispuesto en el inciso del artículo 5o. de la ley, los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de empresas, en el acto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en la clasificación...".

Aunque es verdad que el Art. 5o. de la ley señala que cuando una disposición reglamentaria establezca porcentajes y condiciones para la inversión extranjera, en determinadas



actividades se ajustará a lo que ésta señale; también lo que es debido a la importancia que reviste esta innovación en nuestra legislación. Consideramos de gran necesidad el que la ley sea reformada en este aspecto, por lo que, este artículo del reglamento debería pasar a formar parte del precepto en comento de la ley, reformándolo de esta manera.

Además de este artículo, el reglamento contiene dos artículos más, los cuales se refieren al porcentaje de la inversión extranjera, por lo cual nosotros los consideramos complementarios entre sí; así pues tenemos que estos artículos establecen lo siguiente:

"Art. 6o. - 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".

"Art. 7o. - 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 lo anterior podemos concluir que, tanto el artículo 5 como el 6, tienen un alcance superior al que la propia ley establece, pues el artículo 5 nos señala que el porcentaje puede exceder del 40 %, e incluso llegar al 100 %, y además que no se necesitará autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siempre y cuando se esté dentro de los supuestos que el propio artículo establece.

Por su parte el artículo 6 nos señala una excepción más al porcentaje, pues establece que éste podrá ser cualquiera y ni se requerirá autorización en el caso de que la inversión extranjera se encamine hacia actitudes de maquila, industriales o comerciales para explotar.

Debemos añadir que el artículo 6 transitorio del reglamento autoriza, sin necesidad de permiso previo, a los inversionistas extranjeros durante un período de tres años a partir del día que entró en vigor el reglamento (17 de Mayo de 1989), a adquirir acciones de sociedades mexicanas, aunque tal adquisición ocasione que la participación del inversionista extranjero exceda del 49 % tradicional; para que se de este supuesto, los inversionistas extranjeros deben cumplir ciertos requisitos; para una mayor comprensión de lo anteriormente expuesto, transcribiremos textualmente lo que el precepto en comento establece:

"Art. 6o. Transitorio - Los inversionistas extranjeros podrán, durante un período de tres años contados a partir del día de la entrada en vigor de este reglamento, adquirir acciones de sociedades que impliquen que la participación

total de la inversión extranjera en el capital social de dichas sociedades rebase, como resultado de la adquisición de que se trate, la proporción del 49 % del mismo, siempre que estén conformes en cumplir los requisitos siguientes:

a) Realizar inversiones en nuestros activos fijos declarando ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el último ejercicio fiscal;

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

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

d) cumplir en lo conducente con los requisitos establecidos en las fracciones I, II, párrafo segundo, III, V y VI del artículo 5o.

La conformidad del inversionista extranjero se tendrá por expresada en los términos del último párrafo del artículo 5".

A esto debemos añadir que, como ya quedó establecido en el apartado anterior, el reglamento autoriza a los extranjeros a invertir en el transporte aéreo y marítimo nacional, así como en la distribución de gas; actividades que en la ley de 1973 estaban reservadas de manera

exclusivas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Una vez realizado este breve análisis, podemos concluir señalando que una vez más queda demostrada la inconstitucionalidad del reglamento debido a que éste tiene un alcance superior que el que la propia ley tiene.

### III. LEGISLACION ACTUAL SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS.

#### III.I. JERARQUIA DE LAS LEYES.

Para poder continuar afirmando la inconstitucionalidad del reglamento al cual estamos haciendo referencia, creemos conveniente dedicar un punto de nuestro estudio a la jerarquía de las leyes; pero antes que esto, debemos dejar claramente establecido qué es lo que se considera como reglamento; así pues, Gabino Fraga lo define como la "norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo"<sup>(129)</sup>.

En la base de esta definición tenemos que desde el punto de vista formal, es decir, en función del órgano que lo emite, el acto reglamentario es un acto administrativo puesto que el poder encargado de su realización es el poder ejecutivo; en tanto que de un punto de vista material, esto quiere decir si lo que se considera es la naturaleza del acto en el cual se concreta y exterioriza, tenemos que se trata de un acto legislativo, pues en este aspecto se equipara con una ley.

---

(129) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1988. Pág. 104.

Ahora bien, en lo referente a la jerarquía de las normas, debemos de recordar lo que se conoce como la pirámide de Kelsen, la cual establece lo siguiente.

Constitución

Leyes

Reglamento

Normas Individualizadas

Nosotros sabemos que la Constitución es la ley suprema de un país, y que las demás leyes que deriben de ella deben apegarse a los preceptos que la misma señale, pues de no hacerlo se considerarán inconstitucionales. De la misma manera los reglamentos deben de apegarse a la ley a la cual hagan referencia, pues de no hacerlo se irá en contra de dicha ley y por lo tanto el reglamento sería clasificado como inconstitucional. Esto se debe, como veremos más adelante, a la función que deben tener los reglamentos respecto a la ley.

Por otra parte debemos señalar que nuestra propia Carta Magna, hace referencia a la jerarquía de las leyes, pues en su artículo 133 nos señala lo siguiente:

"Art. 133o. - Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que

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

En base a esto observamos que la Constitución sólo hace referencia a ella misma, a las leyes federales y a los tratados internacionales -siempre y cuando se apeguen a la misma- y los califica como Ley Suprema de la Unión. Al afirmar esto no significa que exista una contradicción con lo que afirmamos anteriormente al calificar a la Constitución como ley suprema de nuestro país, sino que por el contrario resulta fortalecer lo establecido con anterioridad, pues lo que se considera realmente ley suprema es a nuestra Carta Magna, y se considerará como tal a las leyes y tratados internacionales que no vayan en contra de la Constitución.

Con base en esto, se consideran a los anteriormente citados como los de mayor importancia jerárquicamente hablando; esto no quiere decir que no se reconozca la existencia de los reglamentos, sino que simplemente no tienen la misma importancia que las anteriormente señaladas; esto se debe a que la función de un reglamento es secundario pues se limita a facilitar la exacta aplicación de una ley, de lo cual se desprende que un reglamento no puede existir sin la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrollar.

Una vez establecida cuál es la jerarquía de las normas jurídicas, consideramos oportuno señalar que la facultad reglamentaria no es una facultad delegada por el poder legislativo, como se podría pensar por ser el reglamento una manera de desarrollar la ley, la cual es una creación del poder legislativo; muy por el contrario, esta facultad reglamentaria la tiene directamente el poder ejecutivo por así disponerlo la Constitución en su Art. 89, fracción I, el cual nos señala lo siguiente:

"Art. 89o. - Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De lo que este artículo establece, lo que nos interesa a nosotros en este momento es la parte que nos señala la facultad que tiene el ejecutivo de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; la palabra proveer significa el poner los medios para lograr un fin determinado, lo cual quiere decir que el poder ejecutivo debe realizar ciertos actos para facilitar la ejecución de una ley, más no la ejecución misma; pues como ya señalamos, la fracción I del artículo 89 hace referencia a la ejecución de las leyes, lo cual no entra en la facultad reglamentaria que tiene el multicitado Poder de la Unión.

De esta manera queda plenamente justificada la facultad reglamentaria del poder ejecutivo, más encontramos que el



artículo 92 constitucional nos señala las formalidades que todo reglamento debe cumplir, este artículo establece:

"Art. 92o. - Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serian obedecidas".

Este precepto constitucional nos señala que para que un reglamento sea obedecido deberá estar firmado por el Secretario de Estado correspondiente en función de la materia de la cual se trate. Nosotros consideramos que la existencia de esta formalidad se debe a que de esta manera los reglamentos cubrirán las necesidades que cada ley tenga puesto que los responsables de cada Secretaría conocen en qué puntos la ley debe ser reforzada mediante un reglamento, pues de otra manera sería imposible que el Presidente de la República por sí sólo pudiese llevar a cabo esta facultad.

Pensamos conveniente señalar las diferencias que existen entre una ley y un reglamento, las cuales se derivan de la diferencia formal que existe entre ambas tal y como señalamos con anterioridad; así pues tenemos que, basicamente, existen las dos siguientes diferencias:

1. En tanto que una ley puede existir sin que necesariamente exista un reglamento, éste supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales se subordina.

2. Existen algunas materias las cuales sólo pueden ser reguladas por una ley y no por un reglamento; esto se debe a las formalidades que se deben seguir en algunas ocasiones. Encontramos que para saber cuando no debe intervenir la facultad reglamentaria existen dos principios, los cuales establecen lo que a continuación pasamos a exponer.

1. Preferencia o primacia de la ley: Esto quiere decir que las disposiciones que una ley contenga no podrán ser modificadas por un reglamento.

Encontramos que este principio tiene su fundamento legal en el artículo 72 inciso f Constitucional, el cual nos establece.

"Art. 72o. -

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

2. Reserva de la ley: Nuestra Constitución establece que algunas materias solamente podrán ser reguladas por una ley.

Una vez desarrollado brevemente el tema que nos ocupa, debemos concluir señalando que nosotros consideramos conveniente la existencia de reglamentos, pues de esta manera se puede complementar la ley sin necesidad de un procedimiento tan complejo como es el de la formulación de una ley; pero debemos dejar claramente establecido que deberá apegarse siempre a la ley de la materia, pues de no hacerlo, será calificado como inconstitucional.

III.II. ASPRCTOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA POLITICA DE  
INVERSIONES EXTRANJERA EN MEXICO DERIVADA DEL NUOVO  
REGLAMETO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y  
REGULAR DE LA INVERSION EXTRAJERA.

La administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien tomó posesión el 10. de Diciembre de 1988, reconoció la necesidad de cambios estructurales en la economía mexicana. El fundamento y el incremento de la inversión extranjera fué un factor esencial en estos cambios. Como parte de estos esfuerzos y con el fin de promover la afluencia de inversión extranjera, con la suavización de los requisitos existentes y la eliminación de papeleo, el 16 de Mayo de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Regalmento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, que entró en vigor el 17 de Mayo de 1989.

En este punto de nuestro estudio, trataremos de dejar claramente establecidas las principales características del reglamento de la meteria que nos ocupa. Pero también debemos señalar que aún falta determinar tanto la interpretación como la correcta aplicación de todas las secciones de este reglamento, los cuales se verán influenciados por la respuesta que los inversionistas extranjeros den, así como de las circunstancias políticas y económicas en general.

PARTICIPACION DE INVERSIONISTAS EXTRANJEROS EN SOCIEDADES  
MEXICANAS.

Debemos señalar que anteriormente ya fué dedicado un aparato de este estudio al aspecto que aquí se señala, pero por considerarlo de gran importancia pensamos conveniente hacer hincapié en el mismo.

Ya quedó establecido que conforme a la ley de la materia, la regla general era que la participación de los inversionistas extranjeros en el capital de las sociedades mexicanas no podrían exceder del 49 % sin la previa aprobación de la comisión de Inversiones Extranjeras, como excepción de las empresas maquiladoras en las cuales se aprobaba automáticamente el 100 % del capital extranjero.

A este respecto el reglamento establece lo siguiente:

SOCIEDADES NUEVAS

Respecto a estas, encontramos que el reglamento en su sección 5 nos señala que los inversionistas extranjeros podrán suscribir hasta el 100 % del capital de una sociedad mexicana al momento que ésta se constituya sin que deba obtener autorización de la comisión o de la SECOFI; pero para que no se requiera esta autorización, se deben de reunir estos requisitos.

1. La empresa se dedicará a una actividad que no esté específicamente listada en la clasificación que se anexa al reglamento.

2. Habrá una inversión en activo fijo para las actividades de la empresa en su período preoperativo; la suma no excederá de la que establezca la SECOFI de tiempo en tiempo. De acuerdo al artículo 4o. transitorio, la calidad máxima quedó establecida en \$ 250,000 millones de pesos, es decir, casi 90 millones de dólares al cambio actual.

3. La inversión se debe de financiar con dinero fresco del exterior.

4. Las acciones pagadas del capital social de la sociedad equivaldrán a, cuando menos, 20 % de la inversión en activo fijo del período preoperativo; dicho período va desde el momento mismo de la construcción de la sociedad, hasta la fecha en que ésta percibe ingresos con la primera venta comercial de sus productos, o bien, en la prestación de sus servicios.

5. Las instalaciones industriales de estas sociedades se deben ubicar fuera de las zonas con mayor concentración según lo dispongan los reglamentos administrativos. Debemos señalar que las zonas de mayor concentración actualmente son Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México,

6. Las sociedades que se constituyen de esta forma, deberán mantener durante los primeros tres años de operación, una balanza de pagos de divisas neutra en caso que no sea positiva.

7. Estas sociedades deberán generar empleos permanentes y además tener programas constantes para capacitar, así como desarrollo para sus empleados de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

8. Las sociedades que se constituyan de esta manera deben usar tecnología adecuada, pero también deberán cumplir con lo que los reglamentos ambientales señalen.

#### SOCIEDADES ESTABLECIDAS

Respecto a éstas, encontramos que el reglamento nos señala lo siguiente:

1. En el artículo 6 del reglamento en comento, se establece que los inversionistas extranjeros pueden llegar a adquirir hasta el 100 % de sociedades mexicanas ya establecidas, siempre que éstas se dediquen a la maquila, o bien a otras actividades industriales o comerciales relacionadas con la exportación de acuerdo con las reglas específicas que se establezcan.

2. Por otra parte, y tal como ya quedó establecido anteriormente, el artículo 6o. transitorio, autoriza al inversionista extranjero a que durante 3 años, contados a partir del día en que el reglamento entró en vigor, pueda adquirir acciones de sociedades ya establecidas; aunque con esta adquisición el porcentaje exceda del 49 %. Para esto se deben reunir los siguientes requisitos.

a) Efectuar una inversión en activos fijos nuevos de cuando menos 35 % del valor neto de los activos fijos de la sociedad mexicana en cuestión, según aparezcan en la Declaración Anual del ISR del último año.

b) El capital pagado de la sociedad al momento de la adquisición se aumentará en una suma equivalente al 20 % de la inversión adicional en activos fijos.

c) La empresa debe llegar, cuando menos, a una balanza de pago neutra (sino es positiva) durante los tres años siguientes a la fecha de adquisición de las acciones.

d) Se observe lo establecido en los puntos 1, 2, 3, 5 y 6 del artículo 5. del reglamento; lo cual ya fué tratado con anterioridad.

Cuando pasen estos tres años, la SECOFI deberá otorgar una autorización para que el inversionista extranjero pueda adquirir acciones o activos fijos de sociedades mexicanas en un porcentaje mayor a 49 %, a excepción de las nuevas sociedades que se constituyan según el propio artículo 5 del reglamento.

#### INVERSION EXTRANJERA EN FIDEICOMISOS

De acuerdo con la ley de inversiones extranjeras, en su artículo 18, nos señala que era necesario obtener un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para crear cualquier fiedicomiso sobre bienes raíces. Esto incluía los

terrenos dentro de la "zona prohibida", la cual es una franja de tierra de 100 Kms. de ancho a lo largo de las fronteras y de 50 Kms. a lo largo de las costas de México. Pero así mismo encontramos que no se establecían lineamientos claros para el otorgamiento de esos permisos ni tampoco para la renovación a su vencimiento.

Dentro del reglamento encontramos que el Título tercero, capítulo III, nos regula este aspecto de la inversión extranjera, y nos señala que ahora sólo se necesita el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el establecimiento de fideicomisos sobre bienes raíces situados dentro de la zona prohibida y para que personas físicas o morales extranjeras puedan adquirir derechos de beneficio en los fideicomisos cuyos bienes están en tierra o agua fuera de la zona prohibida, si los fideicomisos incluyen derechos reales sobre esos bienes.

El reglamento establece que los permisos requeridos en estas circunstancias, los otorgará la Secretaría de Relaciones Exteriores en los siguientes casos:

1. Si los beneficiarios son inversionistas extranjeros.-

a) El bien raíz en fideicomiso se usará exclusivamente para:

- Actividades turísticas.
- Actividades industriales efectuadas por sociedades mexicanas de propiedad de inversionistas extranjeros, o



- Cuando las sociedades existentes abran o cambien de lugar nuevos establecimientos industriales;

b) Las sociedades estén registradas en el Registro Nacional de Inversión Extranjera.

2. Cuando los beneficiarios son sociedades mexicanas cuya escritura constitutiva permite la inversión extranjera, siempre y cuando estén registradas en el Registro Nacional de Inversión Extranjera.

3. En el caso de fincas rurales, sólo si su extensión no excede las 20 hectáreas. De lo contrario, se requerirá autorización expresa de la Comisión de Inversiones Extranjeras.

Para fines del punto número 1 anterior, las actividades industriales y turísticas se describen como la construcción, venta, arrendamiento, establecimiento, explotación y operación de:

a) Parques industriales y urbanizaciones industriales, hoteleras y residenciales;

b) Hoteles, moteles, albergues y otros establecimientos que incluyan terrenos para acampar y estacionamientos;

c) Bodegas e instalaciones industriales;

d) Unidades habitacionales y casas para empleados de empresas industriales o turísticas;

e) Centros comerciales como se dispone en los reglamentos administrativos;

f) Centros de investigación;

- g) Urbanizaciones o complejos turísticos;
- h) Marinas para turistas;
- i) Muelles e instalaciones industriales, turísticas y comerciales en ellos, y
- j) Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercio en general.

El reglamento también dispone que la Secretaría de Relaciones Exteriores permitirá la renovación de los fideicomisos en las zonas prohibidas al vencimiento de su plazo (por lo general 10 años), siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que los beneficiarios en el nuevo fideicomiso sean los mismos que en el fideicomiso vencido.
2. Que el nuevo fideicomiso se concierte en los mismos términos y condiciones que el vencido, específicamente con respecto a las finalidades del fideicomiso, el uso de los bienes raíces y otras características;
3. Que la renovación se solicite con 180 días de anticipación al vencimiento de la vigencia original.

Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores puede autorizar un nuevo fideicomiso sobre bienes raíces traspasados de un fideicomiso a otro por un periodo hasta de 30 años, cuando los beneficiarios del fideicomiso original y los del nuevo sean diferentes.

### FIDEICOMISOS SOBRE ACCIONES

El reglamento en su artículo 12, señala que los inversionistas extranjeros pueden adquirir derechos de beneficiarios en acciones de sociedades mexicanas, en donde por ley no se permite participación extranjera, y mediante mecanismos de fideicomisos, en la inteligencia de las sociedades mexicanas en cuestión:

- a) Posean bienes raíces en la zona prohibida.
- b) Lleven a cabo nuevas actividades industriales o turísticas tal como se definen.
- c) Cumplan con los términos anteriormente señalados.

De acuerdo con el reglamento, la adquisición de derechos de beneficio en los fideicomisos sobre acciones de sociedades mexicanas por inversionistas extranjeros, requieren aprobación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sólo si:

- a) Se concede una participación mayor del 49 % del capital de la sociedad mexicana al inversionista extranjero;
- b) El inversionista extranjero adquiere el derecho de disponer de más del 49 % del activo fijo de la sociedad mexicana;
- c) Se otorgan al inversionista extranjero el derecho de explotar una empresa o sus activos esenciales.

### ESTABLECIMIENTOS NUEVOS

Anteriormente, los establecimientos con inversión extranjera se clasificaban en once categorías diferentes, según fueran las actividades desarrolladas en cada uno de ellos. La apertura de establecimientos nuevos en algunas de estas características (excepto establecimientos industriales, comerciales y de servicio), no requería una solicitud específica de autorización. El cambio de ubicación de establecimientos industriales y comerciales debían tener autorización del secretario ejecutivo de la Comisión de Inversiones Extranjeras, y dicha autorización se otorgaba en casos en donde el cambio de ubicación implicara un crecimiento en la capacidad productiva o ventas del establecimiento hasta cierto porcentaje.

De acuerdo con el reglamento, los establecimientos se clasifican sólo en las tres categorías siguientes.

1. Establecimientos industriales: Son aquellos en los que se llevan a cabo actividades de manufactura, ensamble, preparación, empaque u otras equivalentes.

2. Establecimientos comerciales: Son aquellos en los cuales se efectúan ventas, se distribuyen productos, se reciben pedidos, se hacen cobranzas y, en general, se reciben ingresos.

3. Establecimientos de servicios: Son aquellos en que se prestan servicios a terceros con una contraprestación.

El reglamento autoriza la apertura y operación de establecimientos nuevos, sean industriales, comerciales o de servicios, sin necesidad de solicitar la autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los siguientes casos:

1. En el caso de establecimientos nuevos, si:

a) Son de maquiladoras u otros exportadores.

b) Los abren u operan otros tipos de sociedades, siempre y cuando el inversionista extranjero convenga en:

- Efectuar nuevas inversiones en activo fijo para el nuevo establecimiento por una suma igual a, cuando menos, 10 % del valor neto de los activos fijos incluidos en la declaración anual del impuesto sobre la renta;

- Aumentar el capital social pagado al momento de abrir el nuevo establecimiento por una suma equivalente al 20 % de la inversión adicional en activo fijo;

- Obtener una balanza de pagos neutro (sino es positiva) en el nuevo establecimiento durante los primeros tres años de operaciones;

- Cumplir hasta el grado posible con lo que el artículo 5 consagra.

c) Los nuevos establecimiento los opere la sociedad fusionante en caso de fusión.

2. En caso de cambio de ubicación de establecimientos, sólo cuando no estén ubicados cerca o dentro de las zonas geográficas de alta concentración industrial, según se define en los reglamentos administrativos.

Otros casos, en principio requieren la autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En apariencia los establecimientos que no recaigan en las tres categorías anteriormente citadas, no requieren la autorización de dicha Secretaría.

#### NUEVAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y NUEVAS LINEAS DE PRODUCTOS

De acuerdo con las antiguas reglas, se necesitaba la autorización previa de la Comisión de Inversiones Extranjeras para que los inversionistas extranjeros se pudieran dedicar a una nueva actividad económica o a la manufactura de una nueva línea de productos, de acuerdo con un catálogo detallado en el cual todas las actividades y productos estaban clasificadas por grupos, subgrupos y tipos. Los conceptos de nueva actividad económica y de nueva línea de productos incluían los casos en donde la actividad o productos se ofrecían a diversos mercados o cuando así lo pudiera determinar la comisión anteriormente señalada, a su discreción.

De acuerdo con lo que el reglamento establece, las definiciones de nuevas actividades económicas y de nuevas líneas de productos se han reducido para incluir sólo las siguientes:

1. Nueva actividad económica: Significa cualquier actividad diferente a la que efectuaba antes cualquier inversionista extranjero sobre una base permanente y

comercial (no experimental), que implique una nueva clase de acuerdo con la clasificación.

2. Nueva línea de productos: Significa cualquier producto o grupo de productos diferentes a los que fabricaba con anterioridad el inversionista extranjero sobre una base permanente y comercial (no experimental), que implique un nuevo tipo de clasificación.

La clasificación contiene clases mucho más amplias que las que se establecían anteriormente, lo cual da por resultado una reducción considerable en las autorizaciones requeridas. La mencionada clasificación tiene un catálogo de las actividades mercantiles que están sujetas a un régimen específico para la inversión extranjera. Parece ser que las actividades mercantiles no incluidas en la clasificación no se consideran nuevas actividades económicas.

#### CONSTITUCION Y MODIFICACION A LA ESCRITURA CONSTITUTIVA DE SOCIEDADES MEXICANAS

Según lo que se establecía anteriormente, se necesitaba la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir y para modificar la escritura constitutiva de cualquier sociedad mexicana. Esta autorización era adicional a la de la Comisión de Inversiones Extranjeras para constituir una sociedad mexicana con participación extranjera mayoritaria. En consecuencia, el proceso para

constituir o modificar la escritura de una sociedad mexicana, era muy largo y participaban diferentes entidades gubernamentales.

Con el fin de simplificar el procedimiento y eliminar papeleo en este aspecto, el actual Reglamento dispone que el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores sólo se requiere para:

- a) La constitución de sociedades nuevas;
- b) La modificación a la escritura constitutiva para admitir o excluir la participación de la inversión extranjera;
- c) Cambiar la razón social.

Pero el Reglamento además estipula un plazo máximo para resolver cualquier solicitud al respecto, en la inteligencia de que si se vence el plazo sin ninguna comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se presumirá que se ha concedido la autorización. Además, el Reglamento aclara ciertas políticas aplicadas en el pasado por la citada Secretaría en relación con la razón social de cualquier sociedad mexicana. De acuerdo con estas estipulaciones, sólo se autorizarán las razones sociales sino la ha utilizado otra sociedad mexicana y en la inteligencia de que se hayan cumplido con todos los reglamentos de propiedad industrial.

Las razones sociales se reservan por un período de seis meses, después del permiso que para su constitución expida dicha Secretaría.



## ADQUISICION Y ARRENDAMIENTO DE BIENES RAICES

De acuerdo con las reglas antiguas, se necesitaba la autorización previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que cualquier sociedad mexicana pudiera adquirir cualquier tipo de bienes raíces en el país (fuera de la zona prohibida) o, en ciertos casos, para concertar contratos de arrendamiento por un plazo mayor de 10 años. Además en ciertas circunstancias, también se necesitaba esa aprobación para que las empresas extranjeras o las sociedades mexicanas con participación extranjera pudieran concertar convenios con cualquier entidad gubernamental mexicana o para obtener concesiones.

Según el actual reglamento, ya no se requieren esas aprobaciones, excepto para la adquisición de derechos de beneficio sobre bienes raíces ubicados dentro o fuera de la zona prohibida, por parte de personas físicas o morales extranjeras.

### NUEVOS MECANISMOS

El reglamento que estamos analizando incluye una serie de disposiciones por las cuales se crean nuevos mecanismos con el objetivo de permitir participación extranjera mayoritaria en el capital de sociedades mexicanas en caso de que no sean los anteriormente especificados, y son los siguientes:

a) Inversión neutra:

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, puede autorizar a los inversionistas extranjeros a adquirir certificados de participación en los derechos de beneficio en fideicomisos en México, cuyos bienes sean acciones de sociedades mexicanas registradas en la Bolsa de Valores, siempre y cuando se cumplan lo siguientes requisitos:

1. Las acciones en fideicomiso se designarán acciones especiales Serie "N" o neutras.

2. Las acciones de serie "N" sólo las podrán suscribir o adquirir los bancos mexicanos como fideicomisarios.

3. El banco fideicomisario mexicano expedirá certificados de participación que sólo incluirán los intereses económicos (en vez de los derechos de voto) en las acciones.

En este caso el reglamento no especifica quién y en qué circunstancias puede emitir el voto de esos certificados; por lo cual cabe presumir que se resolverá sobre la base de cada caso.

4. Los certificados de participación los adquirirán los inversionistas o las instituciones financieras extranjeras, ya sea para sí mismos o para sus clientes, en la Bolsa de Valores.

Las acciones serie "N" no se computarán con fines de determinación de la participación de la inversión extranjera en el capital social de una sociedad mexicana.

Además, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, puede autorizar que las acciones reservadas a los inversionistas mexicanos (Serie "A") que se cotizan en la Bolsa de valores en México las pueden adquirir bancos mexicanos como fideicomisarios, pero sólo en el caso de que las sociedades emisoras efectúen nuevas inversiones para ampliar sus actividades económicas.

a) Inversión extranjera temporal:

Con la previa aprobación de la Comisión de Inversiones Extranjeras, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede autorizar que inversionistas extranjeros adquieran, en forma temporal, derechos de beneficio que representen hasta el 100 % del capital de sociedades mexicanas reservado exclusivamente para personas físicas y morales mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros (que incluya transporte aéreo y marítimo nacional, distribución de gas natural y las acciones de serie "A" de empresas dedicadas a la minería, petroquímica secundaria y autopartes; radio, T.V. y explotación de recursos forestales no se incluyen), en los siguientes casos:

1. Cuando la sociedad está en quiebra, en suspensión de pagos o en peligro de quiebra o de suspensión de pagos, como resultado de la existencia de deudas y pasivos considerables contraídos antes del 17 de Mayo de 1989, denominados en una moneda que no sean pesos, o en su caso, que exista una reducción drástica en sus ventas;

2. Si la sociedad mexicana necesita efectuar nuevas inversiones de capital para:

- Aumentar su producción total de bienes y servicios con el establecimiento y la operación de nuevas instalaciones o la fabricación de una nueva línea de productos para la exportación, o bien,

- Mejorar o renovar la tecnología a fin de exportar un porcentaje importante de su producción total.

Para que la Comisión de Inversiones Extranjeras otorgue esta autorización se le deberá de probar lo siguiente:

1. Que no obstante los esfuerzos razonables y suficientes, los inversionistas mexicanos no se interesaron ni estuvieron en condiciones de efectuar la inversión requerida;

2. Que los accionistas mexicanos renunciaron a sus derechos de prioridad para adquirir las acciones de las sociedades mexicanas en cuestión.

Los inversionistas mexicanos efectuarán sus aportaciones en efectivo o mediante la capitalización de créditos en contra de las sociedades mexicanas.

Las autorizaciones que se otorguen en esta forma se sujetarán a los siguientes requisitos:

1. El fideicomiso no tenga una duración mayor a diez años.

2. Se estipularán los procedimientos para el avalúo y venta de las acciones en fideicomiso.

3. Se incluirán estipulaciones que consideren el traspaso de las acciones en fideicomisos al ocurrir una violación de los fines del fideicomiso.

4. Un funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial será uno de los miembros del comité técnico del fideicomiso, es decir, el comité encargado de suministrar al fideicomiso para la administración de los bienes.

5. Los inversionistas extranjeros convendrán con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los programas para el funcionamiento de las sociedades mexicanas en cuestión, la ubicación geográfica de sus instalaciones industriales y la tecnología que utilizarán.

c) Fomento de la Inversión Extranjera:

En el reglamento se menciona expresamente que la Comisión de Inversiones Extranjeras promulgará reglas mediante resoluciones generales, el establecimiento de instrumentos o mecanismos especiales para la financiación de nuevas inversiones relacionadas con la adquisición por inversionistas mexicanos o extranjeros, de acciones del capital de sociedades mexicanas. Esto parece abrir de nuevo la posibilidad de intercambios de deuda por inversión ("swaps"). Así mismo, se asegura la posibilidad de la creación de nuevos productos de inversión y financieros, se espera que la comisión de valores tendrá una importante función a este respecto.

Además, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial producirá un directorio nacional de inversionistas mexicanos que puedan estar interesados en asociaciones en participación con extranjeros; así mismo, dicha Secretaría, publicará también un catálogo de inversiones propuestas en el país para atraer a inversionistas o proveedores potenciales, mexicanos o extranjeros.

En lo referente a este apartado de nuestro estudio, sólo nos resta añadir lo referente a :

- Compromisos: El reglamento señala que los inversionistas extranjeros que efectúen actividades no incluidas en la clasificación, con compromisos contraídos antes del 17 de Mayo de 1989, pueden solicitar la modificación de tales compromisos en términos similares a lo establecido en el artículo 5o. del reglamento.

- En lo referente al procedimiento para el registro de las inversiones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, ha sido simplificado.

- Disposiciones transitorias: Todas las solicitudes que se encontraran pendientes antes de la promulgación del reglamento, serán resueltas de la manera en que el mismo señala, hasta el grado al cual se favorezcan a los solicitantes.

No podemos dejar de señalar la definición que sobre cláusula de exclusión de extranjeros contiene dicho reglamento, y que deberá ser incluida en la escritura

constitutiva de sociedades en actividades que se encuentren reservadas de manera exclusiva a los ciudadanos mexicanos.

En este orden de ideas tenemos que, se considera como cláusula de exclusión de extranjeros "El convenio o pacto expreso incluido en la escritura constitutiva de la sociedad, conforme a la cual se establece que dicha sociedad no admitirá como accionistas, directa o indirectamente, a inversionistas extranjeros o a sociedades mexicanas en cuya escritura constitutiva se admita a la inversión extranjera".

Debemos señalar que debido a la característica de irretroactividad, este concepto no se aplicará a sociedades constituidas antes de la fecha de vigencia del reglamento.

### III.III. NECESIDAD DE REFORMAR EL REGIMEN JURIDICO DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

Tomando en cuenta el estudio que hemos venido desarrollando hasta este momento, consideramos tener bases suficientemente sólidas como para tratar este último punto de nuestro trabajo, el cual pensamos que tiene una importancia trascendente dentro de la vida jurídica de nuestro país.

Antes de establecer nuestros puntos de vista, debemos reiterar que tal y como sabemos, un reglamento debe

limitarse a hacer que la aplicación de una ley sea más sencilla, pues especificará muchos aspectos que la ley señala pero no establece la manera en que se llevará a cabo, por lo cual el reglamento debe apegarse a la ley; de lo que se desprende que la ley es jerárquicamente superior.

Una vez establecido lo anterior podemos deducir que el reglamento de la materia que nos ocupa, no se apega completamente a la ley, pues en ocasiones presenta un alcance mayor que el que la propia ley tiene, tal es el caso de :

- El establecimiento de porcentajes mayores a los que la ley señala.

- El considerar al transporte aéreo y marítimo, así como la distribución de gas como actividades en las cuales pueden invertir los extranjeros, y a diferencia de esto, la ley las considera como exclusivas de los nacionales.

Con base en todo lo que hemos argumentado hasta este momento, se desprende la inconstitucionalidad del reglamento, pero al afirmar esto, no queremos decir que todo el reglamento tenga esta característica, pues encontramos que la mayoría de sus artículos nos dan una explicación más amplia sobre algunos aspectos que la ley de la materia no especifica lo suficiente; como por ejemplo, tenemos el caso de que el reglamento nos especifica, por primera vez, que personas están vinculadas con centros de decisión económica del exterior, pues la ley sólo decía que se consideraría como inversión extranjera la que estas personas realizaran,



pero no aclaraba quienes se consideraban como tales; así pues tenemos que se considerarán personas vinculadas con centros de decisión económica del exterior cuando:

"Art. 4o. -

I - Preste directa o indirectamente servicios personales subordinadas de cualquier tipo a un inversionista extranjero.

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

Pero de la misma manera, este reglamento en sus artículos transitorios nos señala que se abrogan el reglamento de la ley orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, así como el del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, entre otros, y esto se debe a que el reglamento hará referencia a estos aspectos; un ejemplo de esto es el caso de la clara reglamentación en el aspecto de fideicomisos que sobre inmuebles se realiza.

Así pues, podemos deducir que mediante este reglamento, quedan reguladas estas materias a las cuales hace referencia la propia ley de la materia pero sin regularlas claramente.

Consideramos muy válidos los argumentos que sobre el reglamentó se han realizado; uno de estos argumentos señala que debido a la incesante evolución que sobre la materia existe, fué más conveniente expedir un reglamento que reformar la propia ley, pues éste sería más fácil de modificar en caso de que fuera necesario.

A pesar de considerarlo válido, nosotros no estamos de acuerdo con este argumento pues pensamos que el reglamento se debe limitar a aclarar lo que la ley establece, pero nunca debe ir más lejos que ésta, y aunque estemos ante una materia la cual cambia constantemente, esto no implica que no pueda existir una ley que establezca claramente las bases que regularán esta materia.

Consideramos oportuno señalar que debido al dinamismo de esta materia, deja mucho que desear el que la ley que la regula sea de 1973, y desde entonces no haya sido reformada. Aunque a decir verdad, no existió reforma alguna debido a que los presidentes posteriores al Lic. Luis Echeverría A. -durante cuyo mandato se promulgó la ley de la materia-, no presentaron interés alguno en promover la inversión extranjera; y no fué hasta el mandato del actual Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, que se empezó a dar gran importancia a las inversiones extranjeras, pues se dió cuenta de que, a través de ésta, mejora la economía del país, por lo cual promulgó el reglamento de la materia.

Al decir que consideramos necesario reformar el régimen jurídico de las inversiones extranjeras, nos referimos a que consideramos que existen muchas contradicciones entre la ley y su reglamento, y debido a esto el inversionista extranjero se encuentra en la situación jurídica de inseguridad; si a esto le aünamos las diferentes experiencias que a lo largo

de la historia han experimentado las inversiones extranjeras, comprendemos que estos tomen algunas precauciones y se encuentren renuentes a arriesgar sus capitales al invertirlos en México.

Por lo anteriormente expuesto, pensamos que sería conveniente que la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera -la cual en muchos aspectos es obsoleta pues, desde 1973 hasta la fecha, la situación de nuestro país ha cambiado totalmente en muchos aspectos-, sea reformada y adecuada a las necesidades que vive nuestro país actualmente; pero por otra parte, al señalar esto no pretendemos restarle importancia al reglamento de la materia, sino por el contrario, ubicarlo en el lugar que le corresponde, limitándolo a facilitar la aplicación de la ley e, incluso, cubriendo las omisiones que la misma ley tenga.

Esta proposición de reforma a la ley y la adecuación del reglamento a la misma, no lo hacemos solamente porque de esta manera estaríamos frente a un correcto proceso legislativo, sino que además, el inversionista extranjero tendría mayor seguridad para arriesgar sus capitales invirtiéndolos en nuestro país. Pues tal y como señaló Felipe González Presidente del gobierno español al hacer referencia al destino que buscan los inversionistas extranjeros, "los capitales necesitan reglas claras"; al señalar esto pretende dejar claro que el inversionista extranjero se dirigirá a aquellos países en donde las reglas

estén perfectamente establecidas y no pueda llegar a existir confusión alguna.

Pensamos además que con esta correcta legislación sobre inversiones extranjeras, y en consecuencia la captación de capital extranjero hacia nuestro país, sería la manera en que México saldría adelante lo más rápido posible, y sin arriesgar su soberanía tal y como ya quedó demostrado; pues por lo contrario, con la inversión extranjera indirecta sería mucho más difícil, y además al costo de las condiciones que establezca el país que otorga el empréstito.

## CONCLUSIONES.

1.- Las experiencias negativas que ha vivido México en lo referente a inversiones extranjeras a lo largo de su historia, se debieron a la falta de una correcta legislación que regulara dicho aspecto; pues como sabemos, la primera ley sobre la materia no existió si no hasta 1973.

2.- La actividad del Estado se debe limitar a gobernar, más no a la administración de empresas; y de la manera como se están desarrollando actualmente los acontecimientos, parece ser que el Estado ya se dió cuenta de este principio, por lo cual algunas de sus empresas están siendo vendidas. Un ejemplo claro de esto es la venta de Telmex y los inversionistas interesados en su adquisición, pues la mayoría de éstos son extranjeros de diferentes países, como son Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Japón y España.

3.- Pensamos que al permitir la entrada de inversión extranjera a nuestro país, de ninguna manera se pierde o disminuye la soberanía del país, tal y como se ha argumentado en muy diversas ocasiones. Por el contrario pensamos que existiendo una legislación sobre la materia, la inversión extranjera ayudará a la economía de México.

4.- De los dos tipos de inversiones extranjera que existe, consideramos que la directa es más positiva para el país

receptor, pues la inversión extranjera "de portafolio", conocida como empréstito no fortalece la economía de un país, si no por el contrario se deberán cumplir con las condiciones que los países otorgantes establecen.

5.- La firma de tratados internacionales favorece que la inversión extranjera se dirija a determinados países y que la economía en general de un país se vea enriquecida.

Nosotros pensamos que con el actual acuerdo comercial México-Estados Unidos, la economía de México mejorará, y además, las inversiones norteamericanos fijarán sus ojos aún más en nuestro país; como consecuencia de esto existirá un progreso en México, y además serán creados gran cantidad de puestos de trabajo.

6.- La inconstitucionalidad del reglamento en estudio, no significa que todo el reglamento lo sea, si no que como ya quedó claramente establecido en este estudio, tan sólo lo es en aquellos preceptos que hacen referencia a los porcentajes y a las actividades que en la ley estaban reservadas a los particulares, y en éste encontramos que podrán invertir los extranjeros de una manera temporal.

Al señalar esto, no significa que estemos en contra de que la inversión se lleve a cabo en estas áreas ya que lo consideramos muy conveniente, pero consideramos que esta novedad debía haber sido establecida en la ley reformandola

para que así no existiera ningún tipo de inconstitucionalidad.

7.- Para captar mayor cantidad de inversión extranjera hacia nuestro país se necesita otorgar mayor seguridad a los inversionistas extranjeros, pues sus capitales se dirigen a los países que les dan confianza; y la manera de lograr esto es mediante una ley en la cual se estipule claramente las normas bajo las cuales se van a regular, y no a través de una ley y un reglamento en los cuales se estipulan cosas diferentes.

8.- Debido a lo anterior, consideramos convenientemente que sea reformada la ley de la materia, pues desde 1973 a la fecha, el mundo, y por consiguiente nuestro país ha evolucionado considerablemente, por lo que dicha ley resulta obsoleta; si a esto le añadimos las diferencias que entre ley y reglamento se presentan, y la gran importancia que se está dando a las inversiones extranjeras para impulsar la economía de nuestro país, encontramos que el objetivo primordial debe ser el tener una correcta legislación sobre la materia.

9.- La inconstitucional del reglamento se debe a que éste contraviene algunas disposiciones de la ley de la materia, y como ya quedó claramente establecido una ley que se apege a nuestra Carta Magna se considerará como ley suprema del

país, por lo cual las disposiciones jerárquicamente inferiores deben apegarse a la misma en sus preceptos pues de no hacerlo se calificarán como inconstitucionales tal y como sucede con el reglamento que en cuestión nos ocupa.



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

- 1.- ADY, PETER. "La Inversión Privada Extranjera y el Mundo en Desarrollo". Praeger Pubichets Inc. 1972.
- 2.- ARELLANO GARCIA, CARLOS. "Derecho Internacional Privado". Editorial Porrúa. México. 1986.
- 3.- AVILA CARRILLO, ENRIQUE. "El Cardenalismo (1934-1940)". Editorial Quinto Sol. México. 1988.
- 4.- BAILLET, ALVARO y CISNEROS, ARLETTE. "La Inversión Extranjera Directa en el Sector de Servicios en México". No. IX. Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. 1988.
- 5.- BERNAL SAHAGUN, VICTOR M. "Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México". Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. México. 1986.
- 6.- CFE. "Evolución del Sector Eléctrico en México". 40 Aniversario.
- 7.- CODIGO CIVIL.
- 8.- CODIGO PENAL.
- 9.- COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. "Informe 1983-1987". México.
- 10.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 11.- DIEZ DE VELAZCO, MANUEL. "Instituciones de Derecho Internacional Público". Tomo II. Editorial Tecnos. Madrid. Sexta Edición.
- 12.- DOMINGO LAVIN, JOSE. "Inversiones extranjeras". EDIAPSA. México.

- 13.- Enciclopedia "Historia de México". Salvat Mexicana de Ediciones, S.A. de C.V. 1978.
- 14.- Enciclopedia Jurídica "OMEBA". Editorial Driskill, S.A. Argentina. 1979.
- 15.- FAJNZYLBBER, FERNANDO y MARTINEZ TARRAGO, TRINIDAD. "Las Empresas Transnacionales. Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana". FCE. México. 1987.
- 16.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1988.
- 17.- FUENTES MARES, JOSE. "Biografía de una Nación. De Cortés a De la Madrid". Editorial Océano. México. 1987.
- 18.- GALARZA, ERNESTO. "La Industria Eléctrica en México". FCE. México.
- 19.- GARCIA, RAUL. "Ensayo Sobre el Crecimiento Económico y la Inversión Extranjera". UNAM. México. 1966.
- 20.- GOMEZ PALACIO, IGNACIO. "Inversión Extranjera Directa". Editorial Porrúa. México.
- 21.- GONZALEZ URIBE, HECTOR. "Teoría Política". Editorial Porrúa. México. 1987.
- 22.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
- 23.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.
- 24.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.
- 25.- LOPEZ REYES, AMALIA Y LOZANO FUENTES, JOSE MANUEL. "Historia de México". Cia. Editorial Continental, S. A. de C. V. México 1983.

- 26.- MANTILLA MOLINA. "Derecho Mercantil". Editorial Porrúa. México. 1986.
- 27.- MARTIN MORENO, FRANCISCO. "México Negro". Editorial Joaquín Mortiz. México. 1988.
- 28.- MENDEZ SILVA, RICARDO. "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México". UNAM. México.
- 29.- NAVA OTEO, GUADALUPE. "La Minería". Editorial Hermes. México.
- 30.- NICOLAU D'OLWER, LUIS. "Las Inversiones Extranjeras". En Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica. Ed. Hermes. México. 1965. Pag. 1154.
- 31.- PAZOS, LUIS. "Mitos y Realidades del Petróleo Mexicano". Editorial Diana. México. 1979.
- 32.- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. "Derecho Internacional Privado". Editorial Harla. México. 1989.
- 33.- PICON-SALAS, MARIANO. "De la Conquista a la Independencia". FCE. México.
- 34.- QUIRARTE, MARTIN. "Visión Panorámica de la Historia de México". Editorial Libros de México, S. A. México. 1983.
- 35.- RAMOS GARZA, OSCAR. "México Ante la Inversión Extranjera". México.
- 36.- REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.
- 37.- S. WIONCZEK, MIGUEL. "Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina". Editorial Joaquín Mortiz. México. 1971.
- 38.- SEPULVEDA AMOR. "Inversión Extranjera Directa en México". FCE. México. 1983.

- 39.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1988.
- 40.- SETETA, JUAN. "Legislación Mexicana Sobre Inversión Extranjera". NAFINSA. México.
- 41.- SIQUEIROS PRIETO, JOSE LUIS. "Las Reclamaciones Internacionales". Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UNAM. México.
- 42.- VARIOS AUTORES. "Historia General de México". Tomo I y II. El Colegio de México.
- 43.- VARIOS AUTORES. "Inversión Extranjera Privada Directa en México". Comité bilateral de hombres de negocios México-Estados Unidos. 1971.
- 44.- VARIOS AUTORES. "Las Inversiones Españolas en el Extranjero". Editorial EUNSA. España. 1981.
- 45.- VERDROSS, ALFRED. "Derecho Internacional Público". Biblioteca Jurídica Aguilar. Edición Española. Madrid. 1982.