



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO.

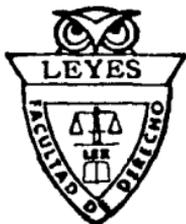
FACULTAD DE DERECHO

22
24
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ACADEMICA DE
LAS CIENCIAS PROFESIONALES

"LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA
DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO"

T E S I S

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



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera actualmente en vigor, surgió como fruto de la recopilación y ordenamiento de los principios y las normas de diversa naturaleza y jerarquía, que estuvieron vigentes desde la época post-revolucionaria hasta el año en que la ley fué expedida.

Las orientaciones señaladas por la ley fueron congruentes con el momento histórico en que ésta fué expedida y se obtuvieron ciertos beneficios para el país en materia económica y sobre todo para la consolidación política del país.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera nace en un periodo histórico que se caracterizó por la existencia de prácticas proteccionistas en muchas actividades, mismas que se desarrollaban en un proceso de aparente consolidación económica.

No obstante lo anterior, la falta de productividad y las condiciones adversas que enfrentó México, debidas entre otras cosas a las malas gestiones administrativas del gobierno durante más de una década, originaron una difícil situación económica en nuestro país.

Aunado a lo anterior, los avances tecnológicos y los cambios económicos y políticos e inclusive ideológicos en el contexto internacional han venido incidiendo abruptamente sobre el escenario mundial. Ello, ha provocado el desencadenamiento de fenómenos de considerable importancia y de indiscutible trascendencia sobre la vida de todas y cada una de las naciones, tales como la formación de bloques económicos y la globalización de las relaciones comerciales.

Todo lo anterior afecta indudablemente a nuestro país por lo que se hicieron necesarios cambios para que nuestra economía estuviera en concordancia con los acontecimientos mundiales y con las necesidades del país.

Fué entonces cuando se expidió el reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera actualmente en vigor y que contiene orientaciones distintas a las señaladas en la ley que regula y en la propia constitución.

Esta evidente incongruencia muestra una falta de técnica jurídica y origina la inconstitucionalidad del reglamento situación que es necesario afrontar y corregir.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS.

El presente capítulo tiene por objeto analizar las principales Constituciones que a lo largo de nuestra historia conformaron el esquema jurídico y político de nuestro país y conocer el surgimiento de las disposiciones en materia de inversiones extranjeras.

Como es comprensible, las primeras cartas fundamentales se reducen a conformar la estructura política de nuestra Nación, por lo que las disposiciones relativas a inversiones extranjeras no aparecen como tales sino hasta la etapa revolucionaria en la Constitución de 1917. No obstante lo anterior, resulta importante mencionar lo que nuestros máximos ordenamientos establecieron en materia de condición jurídica de los extranjeros en México y la evolución de tales disposiciones.

1. CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, como gran parte de las siguientes Constituciones, regula la parte orgánica del Estado Mexicano, mientras que la parte relativa a las garantías individuales no existía. Por lo que se refiere al concepto de extranjero y a la condición jurídica de los extranjeros no existe disposición alguna.

Respecto a la modificación o revocación de las leyes el artículo 64 ⁽¹⁾ establecía lo siguiente:

"64 - En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos, se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación".

(1) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989. Editorial Porrúa, S.A. Décimo Quinta Edición, México 1989, pág. 182.

Los antecedentes de la facultad reglamentaria en la Constitución de 1824 derivan de lo dispuesto por el artículo 110⁽²⁾ de la Sección Cuarta del título IV denominado "De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades", que establece:

"110 - Las atribuciones del presidente son las que siguen:

- II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales".

No obstante lo dispuesto por este precepto, el Congreso General no tenía facultades para legislar en materia de condición jurídica de los extranjeros ni sobre inversiones extranjeras.

2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

La Constitución Centralista de 1836 se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la constitución centralista de que se trata se la conoce también como "la constitución de las siete leyes".

La primera de ellas fué promulgada el 15 de diciembre de 35. Las seis leyes restantes no se publicaron por separado sino de una sola vez, y fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1836.⁽³⁾

En realidad se trata de ocho ordenamientos pues el primero del 15 de diciembre de 1835 se denominó: bases constitucionales y en 1836 se publicaron las otras siete leyes. La última se denominó: variaciones de las leyes constitucionales. Las leyes constitucionales de 1836 además de regular la conformación política del país mediante la adopción del

(2) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 64.
 (3) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 202.

sistema centralista, regularon por primera vez cuestiones de suma importancia y de diversa índole.

Las bases constitucionales en su segundo artículo establecían que "a todos los transeuntes estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan; el derecho de gentes y el internacional designan cuales son los extranjeros; una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano no mexicano".

La primera ley constitucional se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y señala los supuestos bajo los cuales se determina la nacionalidad mexicana de las personas físicas, los derechos y obligaciones de los mexicanos. También se determina la ciudadanía, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos.

Los artículos 12 y 13⁽⁴⁾ regulan por primera vez y en forma somera la condición jurídica de los extranjeros.

"12. Los extranjeros, introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales y además los que estipulen los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles".

"13. El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casare con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria

(4) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 208.

ria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.

Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a - las reglas especiales de colonización".

Cabe mencionar que diversos decretos de colonización fueron expedidos por diversos gobiernos en esa época.

En cuanto a la formación, reforma y modificación de las leyes el artículo 44 de la Tercera Ley⁽⁵⁾ establece:

"44 - Corresponde al Congreso General exclusivamente:

- I. Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todas y cada una de sus ramas, derogarlas, Interpretarlas y dispensar su observancia.
- II. Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales".

Llaman la atención las facultades que entonces tenía el Congreso General para ejercitar funciones judiciales tales como interpretar las leyes y también la facultad para dispensar su observancia.

La Cuarta Ley Constitucional en su artículo 17⁽⁶⁾ consigna las atribuciones del Presidente de la República:

"17 - Son atribuciones del Presidente de la República:

- I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de ésta".

Esto constituye otro de los antecedentes de la facultad reglamentaria, consignada en favor del Presidente de la República en el artículo 89 I, de la actual Constitución Política.

(5) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 218.

(6) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 225.

Nótese el hecho de que, de conformidad con el precepto transcrito de la constitución centralista, dicha atribución debe ejercerse con sujeción a la ley y con el objetivo de garantizar la mejor observancia de la constitución y de las leyes.

El proyecto de reformas de 1840 no contempla ninguna modificación relevante en los aspectos que nos ocupan.

3. BASES ORGANICAS DE 1843. (7)

Las Bases Orgánicas de 1843 fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna y publicadas mediante bando nacional el 14 de junio de 1843.

El artículo 10 establecía que los extranjeros gozarían de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados.

De conformidad con el artículo 13, a los extranjeros que adquirieran bienes raíces en la República se les daría carta de naturaleza, sin otro requisito si lo pidieren.

Tales eran las únicas disposiciones relativas a los extranjeros.

Ahora bien, por lo que se refiere a la formación y modificación de las leyes, el artículo 63 establecía:

"Art. 63. -En la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarán - los mismos requisitos que deben observarse - en su formación".

Por otra parte y por lo que a la facultad reglamentaria se refiere, el artículo 86 establecía las obligaciones del Presidente, dentro de las cuales se encontraba:

"IV - Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas - ni modificarlas".

(7) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 403.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido el 15 de mayo de 1856 por Comonfort⁽⁸⁾ fué el ordenamiento que rigió en la República con antelación a la Constitución de 1857. En el capítulo denominado "De la propiedad", el artículo 70, establece disposiciones de suma importancia relativas a la condición jurídica de los extranjeros, que constituyeron el antecedente en México de la aplicación de la cláusula Calvo.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 70:

Los extranjeros que obtuvieron estos privilegios (los derivados de la propiedad) o los adquirieron por transmisión, quedarán por el mismo hecho sujetos, en cuanto a los mismos privilegios a las leyes y tribunales del país, como los nacionales. En consecuencia todas las cuestiones que puedan suscitarse sobre adquisición, uso, conservación, traslación, o pérdida de estos privilegios, y cualesquiera otras de la misma naturaleza, serán terminadas por las vías ordinarias y comunes de las leyes nacionales, con exclusión de cualquiera otra intervención, sea la que fuere".

4. CONSTITUCION DE 1857. (9)

La Constitución de 1857 fué expedida por Ignacio Comonfort el 5 de febrero del mismo año. La sección tercera del título primero habla sobre la condición jurídica de los extranjeros y establece que tienen derecho al ejercicio de las garantías individuales consignadas en la sección 1ª del propio título primero, con excepción de las prerrogativas exclusivas de los mexicanos como son las políticas.

Las garantías individuales a que se refiere la Constitución

(8) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 499.

(9) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 606.

de 1857 son en gran parte aquellas que consignaría mas tarde la constitución de 1917.

El artículo 33 establecía que "Son extranjeros aquellos que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 (que señalaba quienes eran mexicanos)"... Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª, título 1º de la presente Constitución, salvo en todo caso para expeler al extranjero pernicioso... Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a las fallas y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes concedan a los mexicanos.

El precepto 72 en su fracción XXI estableció a favor del Congreso la facultad de dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

Por último, la facultad reglamentaria, fué regulada por la primera fracción del artículo 85 en idénticos términos en que está regulada actualmente por el artículo 89 de la Constitución Política vigente.

Entre las reformas a la Constitución de 1857, en materia de condición jurídica de extranjeros, el 20 de junio de 1908 el artículo 72 fué adicionado con la fracción XXI que facultaba al Congreso para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización emigración e inmigración y salubridad general de la República.

5. CONSTITUCION DE 1917.

En la Ciudad de Querétaro, el día primero de diciembre de 1916 se expidió la Constitución de 1917 que es el ordenamiento vigente en nuestro país⁽¹⁰⁾

(10)Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 807

gan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las --playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

Así también, la fracción IV del propio artículo 27, establece:

"IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o los de los Estados, fijarán en cada caso;..."

Por último, las facultades del Congreso para legislar en materia de inversiones extranjeras, fueron adicionadas para quedar en los siguientes términos:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

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

Tales fueron los preceptos constitucionales con fundamento en los cuales se expidió la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

No obstante lo anterior y porque en opinión de algunos

juristas la fracción XVI del artículo 73 no era fundamento suficiente para expedir la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (en adelante la LIE) dicho precepto fué adicionado con la fracción XXIX-F que estableció con mayor precisión dicho fundamento. Actualmente el texto de la fracción XXIX-F es el siguiente:

"Art. 73 - El Congreso tiene facultad:

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

6. SITUACION ANTERIOR A LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1917, se expidió la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, que determinó con mayor precisión y amplitud el régimen aplicable en materia de propiedad de las tierras y aguas de la república por parte de extranjeros.

Asimismo, en épocas posteriores y aprovechando los acontecimientos históricos de la época, concretamente el conflicto bélico internacional de 1939 y con el objeto de regular la entrada de capitales extranjeros introducidos al país a raíz del conflicto armado, el gobierno mexicano expidió una serie de disposiciones de fundamental importancia en materia de inversiones extranjeras, que a continuación se comentan:

A) Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Con el objeto de regular la fracción I del artículo 27 Constitucional referente a la capacidad de los extranjeros para adquirir el dominio de tierras y aguas en el territorio nacional y fijar con mayor amplitud y precisión las disposiciones del precepto constitucional se expidió la

Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, misma que fué aprobada por el Congreso de la Unión el día 31 de diciembre de 1925 y promulgada en el Diario Oficial el 21 de enero de 1926.

La ley en comento consta de 11 dispositivos y un transitorio.

El primer dispositivo establece: "... ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma franja".

Esta disposición recoge la parte final de la fracción I del precepto constitucional que regula.

Las disposiciones de mayor importancia y que con mayor frecuencia utilizó la SRE en sus permisos, son el segundo y el tercero, que determinan las dos clases de sociedades que permitía el derecho mexicano.

El artículo segundo en su parte conducente señala: "que para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de tierras, aguas y concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la república... deberá celebrar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE) el convenio consistente en considerarse como nacional respecto a la participación de bienes que tenga en la sociedad y en no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquello bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiere adquirido".

El artículo tercero establece: "... que tratándose de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, cuando la adquisición que realice un extranjero

propicie que el cincuenta por ciento o más del capital social quede en manos de extranjeros, no se concederá el permiso".

En los siguientes dispositivos, la ley trata de proteger tal principio, respetando los derechos adquiridos por extranjeros con anterioridad a la ley y propiciando la transmisión a favor de mexicanos del porcentaje excedente del permitido por ésta.

B) Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 Constitucional.

Este reglamento fué promulgado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo de 1926. Está compuesto por 18 artículos y dos transitorios y sus disposiciones imponen obligaciones a cargo de funcionarios públicos y de las sociedades mexicanas respectivas;

a) Las disposiciones del reglamento imponen a notarios, cónsules mexicanos en el extranjero, encargados de los registros públicos y demás funcionarios a quienes incumba, la obligación de velar por el cumplimiento de las normas que el propio reglamento establece, en los siguientes términos:

1) El primer dispositivo del reglamento señala que tales sujetos se abstendrán, bajo pérdida del oficio o de la patente respectiva, de autorizar escrituras en donde se pretendan transmitir a individuos o sociedades extranjeras el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones dentro de la zona prohibida o de conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras, cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio directo sobre tierras, aguas o sus accesiones en zona prohibida.

ii) Los mencionados funcionarios cuidarán de que en toda escritura constitutiva de asociaciones o sociedades mexicanas que deseen poder admitir socios extranjeros y de adquirir el dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones fuera de la zona prohibida, o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales en la República, se consigne expresamente la cláusula Calvo. Dicha cláusula es del tenor siguiente:

"Todo extranjero que, en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiera un interés o participación social en la sociedad, se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación, en beneficio de la Nación".

El segundo párrafo del artículo 2 del reglamento establece la obligación de solicitar previamente, tanto para la constitución como en cada caso de adquisición de los bienes de referencia, permiso de la SRE.

Los encargados de los registros públicos que inscriban escrituras constitutivas en que no se cumpla con esta disposición, serán separados del cargo.

iii) El artículo 3 establece: "que los citados funcionarios deberán insertar los permisos en las escrituras que autoricen bajo la pena de pérdida de oficio."

b) A cargo de asociaciones y sociedades mexicanas; el reglamento de la Ley orgánica de la fracción I del artículo -

27 Constitucional establece las siguientes obligaciones:

- i) Los títulos o certificados de acciones de sociedades deberán contener la cláusula expresa a que se refiere el artículo 2. Así lo establece el artículo 4.
- ii) Las asociaciones o sociedades mexicanas ya existentes que tengan el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales dentro de la República Mexicana estarán obligadas para el caso de transmisión de acciones o participaciones sociales a extranjeros, a adoptar como parte integrante de su escritura social o de sus estatutos la cláusula a que se refiere el artículo 2.

Las sociedades y asociaciones que en lo sucesivo adquieran o se propongan adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, deberán además solicitar el permiso de la SRE.

- iii) El artículo octavo establece que las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida únicamente en la extensión estrictamente necesaria para los establecimientos o para la prestación de los servicios de los objetos indicados que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso, pero siempre con el previo permiso de la SRE, y conviniendo expresamente que "ninguna persona extranjera, física o moral podrá tener participación social alguna o ser propietario de acciones de la sociedad. Si por algún motivo

alguna de las personas mencionadas... llegare a adquirir una participación social o a ser propietaria de una o mas acciones... dicha adquisición será nula y por lo tanto cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen. Teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada".

Tratándose de sociedades sin acciones, la cláusula debía insertarse en la escritura.

Al respecto cabe aclarar que el texto de este artículo octavo, fué alterado en los permisos que expedía la SRE en donde se observan estas diferencias:

a') El texto original se refería a que "ninguna persona extranjera física o moral, podrá ser propietaria..." El texto en los permisos amplió la restricción a "ninguna persona extranjera, física o moral, así como sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros con autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá tener participación o ser propietaria..."

b') El texto original establecía como sanción: "teniendo por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada"; la sanción en los permisos, en cambio, era la siguiente: "pasando a ser propiedad de la Nación Mexicana la acción o participación de que se trate".

c) A cargo de sociedades mexicanas constituidas para la

adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas, el artículo 7 estableció lo siguiente:

- i) No podrán hacer ninguna adquisición si el 50% o más del capital o interés social pertenece a extranjeros.
 - ii) Si fuere sociedad por acciones, éstas deberán ser nominativas y no se podrá llevar a cabo ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros, siendo nulas, cuando en virtud de ellos el 50% o más de las acciones resulte ser de extranjeros.
- d) El artículo 17 del reglamento establece las condiciones que deberán cumplir los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos para estar en aptitud de adquirir bienes raíces dentro de la zona prohibida, esto es: obtener su nacionalidad mexicana dentro de los 6 años siguientes a la fecha de su adquisición, y las extensiones máximas de las tierras a adquirir.

Otros artículos del reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, garantizan los derechos adquiridos por personas extranjeras con posterioridad al 1º de mayo de 1917 y con anterioridad a la Ley Orgánica citada, que entren en conflicto con lo dispuesto por éste y por el reglamento que se comenta.

C) Decreto del 29 de junio de 1944.

El 1º de junio de 1942 y con motivo del conflicto bélico internacional que entonces vivía el mundo, se expidió un Decreto que determinó la suspensión de las garantías individuales consignadas en varios artículos constitucionales durante el tiempo que durara la guerra. Así

también autorizaba al Ejecutivo para legislar en distintas ramas de la Administración Pública.

Con base en dicha autorización y con objeto de controlar las inversiones extranjeras, el Ejecutivo expidió el Decreto del 29 de junio de 1944 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1944.

De acuerdo con el Maestro Oscar Ramos Garza,⁽¹²⁾ este Decreto estableció que durante el tiempo en que operara la suspensión de garantías tanto los extranjeros como las sociedades mexicanas que permitieran la participación de extranjeros como socios, deberían recabar permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para:

- i) Adquirir empresas o el control sobre las ya existentes dedicadas a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa o de explotación de bienes inmuebles o de fraccionamientos y urbanización de dichos inmuebles, o el arrendamiento por más de diez años de dichas empresas.
- ii) Adquirir bienes inmuebles, o su arrendamiento por más de diez años.
- iii) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional.
- iv) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.
- v) Celebrar contratos de fideicomisos en los que el

(12) Ramos Garza Oscar. México ante la Inversión Extranjera. La Impresora Azteca, S. de R.L. Segunda Edición. México Abril 1972. pág. 19.

fideicomisario sea extranjero o sociedad mexicana que tenga o pueda tener socios extranjeros.

vi) Constituir sociedades mexicanas que admitan socios extranjeros.

vii) Modificar o transformar sociedades mexicanas existentes o que en lo futuro se constituyan, especialmente cuando se sustituyan socios mexicanos por extranjeros, o se varíe el objeto social.

viii) Concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes, de interés por las que pase a socios extranjeros el control de alguna empresa.

Este Decreto dió a la SRE la facultad de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los casos anteriores, con el objeto de cumplir con la finalidad para la que fué creado.

Un año mas tarde, por Decreto del 28 de septiembre de 1945, se levantó la suspensión de garantías decretada y quedaban sin efecto las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad emanada del Decreto del 1º de junio de 1942.

No obstante lo anterior, se ratificaron con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia, relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica y quedó encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente.

En realidad el hecho de elevar a categoría de ley las disposiciones del Decreto de 1944 y seguirías aplicando a pesar de haber cesado la suspensión de las garantías constitucionales, resultó ser una violación a éstas, tan

fué así, que muchas personas promovieron juicios de amparo que fueron resueltos favorablemente en el sentido de declarar inconstitucional la aplicación del Decreto por la SRE. Sin embargo "por consideraciones de orden político, la Suprema Corte de Justicia no ha resuelto algún otro amparo en cualquier sentido sobre el particular... y la SRE ha optado por llegar a un acuerdo con los interesados a fin de obtener a cambio, el desistimiento respectivo".⁽¹³⁾

D) Acuerdos Restrictivos de la Inversión Extranjera.⁽¹⁴⁾

a) Acuerdo del 17 de abril de 1945.

El 17 de abril de 1945 el entonces secretario de la SRE, Lic. Ezequiel Padilla dictó un acuerdo ordenado al Director General de Asuntos Jurídicos de esa dependencia, que en lo sucesivo, no se otorgarían permisos para construir sociedades dedicadas a las actividades que a continuación se mencionan, a menos que el 51% del capital social estuviera suscrito por mexicanos. Dichas actividades son:

- i) Radiodifusión.
- ii) Producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas.
- iii) Transportes aéreos nacionales.
- iv) Transportes urbanos e interurbanos.
- v) Piscicultura y pesca.
- iv) Producción de aguas gaseosas.

(13) Ramos Garza Oscar. Op. cit. pág. 22.

(14) Ramos Garza Oscar. Op. cit. pág. 24 y sucesivas.

- vii) Edición de libros, periódicos, revistas y publici-
dad. (las dos últimas agregadas posteriormente
por el Secretario).

Este acuerdo ordenaba al Director General de Asuntos Jurídicos consultar con el Secretario o en su defecto con el Subsecretario o el Oficial Mayor los casos de solicitudes de constitución de sociedades, que por la actividad a la que se fueran a dedicar o por la cuantía de la inversión, pudieran tener repercusión en la economía del país.

- b) Acuerdo del 27 de mayo de 1947.

Como adición al Acuerdo del 17 de abril de 1945, el 27 de mayo de 1947, el Lic. Jaime Torre Bodet, Secretario de Relaciones Exteriores, mediante memorándum dirigido al Director General de Asuntos Jurídicos, le ordenó que no debería expedir permisos no sólo a las empresas dedicadas a la fabricación de aguas gaseosas sino también a todas aquellas actividades relacionadas con el ramo en la distribución y venta de dicho producto, a menos que el 51% del capital estuviera suscrito por mexicanos.

Este criterio se aplicaría también por lo que respecta a la adquisición de acciones de empresas ya establecidas dedicadas a tales actividades.

E) La Comisión Mixta Intersecretarial. (15)

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 1947, se creó la Comisión Mixta Intersecretarial, con el objeto de coordi-

(15) Ramos Garza Oscar. Op. cit. pág. 24.

nar, las disposiciones legales aplicables a las inversiones tanto nacionales como extranjeras.

La Comisión Mixta Intersecretarial estaba integrada por siete miembros: un representante de la presidencia y uno de cada una de las siguientes secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Agricultura y Ganadería y de Comunicaciones y Transportes. Este último integrado por acuerdo presidencial del 19 de diciembre de 1940.

Presidía la Comisión el representante de la Presidencia.

En ejercicio de sus funciones, la Comisión Mixta Intersecretarial dictó doce normas sobre interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas, que constituyeran su marco jurídico entre las que se encontraban las siguientes:

- i) Ley de Población (artículos 2, 87 y 88)
- ii) Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional y su reglamento.
- iii) Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- iv) Decreto del 29 de junio de 1944.
- v) Ley General de Sociedades Mercantiles (artículo 251).

Dichas normas de la Comisión Mixta Intersecretarial, se aplicaron hasta la expedición de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

F) Decreto del 30 de junio de 1970. (16)

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de

(16) Ramos Garza Oscar. Op. cit. pág. 31.

julio de 1970. El decreto del 30 de junio de 1970 reglamentó la forma en que la SRE debía expedir permisos a empresas cuyo objeto social permitiera el desarrollo de las siguientes actividades:

- i) Siderúrgica.
- ii) Cemento.
- iii) Vidrio.
- iv) Fertilizantes.
- v) Celulosa.
- vi) Aluminio.

Fundamentalmente tuvo por objeto señalar que en estas empresas el capital mexicano debería representar cuando menos, el 51% del capital social.

El capital social debería estar representado por dos series: una mexicana y otra de libre suscripción.

Dichas disposiciones no se aplicarían a las empresas ya constituidas, pero para que éstas pudieran adquirir nuevos establecimientos o unidades industriales deberían ajustarse al decreto.

El 31 de julio de 1970, el Lic. Carrillo Flores entonces Secretario de la SRE reglamentó su aplicación.

El Decreto del 30 de junio de 1970 determinó, las empresas a las que aplicaba (en cuanto al proceso industrial) y permitió la ampliación de sus instalaciones existentes y la modificación de su capital.

7. REFORMA A LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

En la fecha en que la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera se expidió, el precepto constitucional que sirvió como su fundamento fué el artículo 73 en sus fracciones X y XVI.

La fracción X del artículo 73 constitucional, desde su adición el 6 de septiembre de 1929⁽¹⁷⁾ faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre comercio, entre otras actividades.

La fracción XVI a partir de la reforma del 18 de enero de 1934⁽¹⁸⁾ faculta al Congreso para dictar leyes sobre condición jurídica de extranjeros, entre otras.

A pesar de ello, existían opiniones en el sentido de que las facultades del Congreso para dictar leyes sobre comercio y condición jurídica de extranjeros, no era fundamento para expedir una ley en materia de inversiones extranjeras. Respecto a ello, el maestro Barrera Graf comenta:

"En cuanto a que el legislador federal sólo pueda dictar - normas sobre el derecho privado mercantil y que por tanto carezca de facultades para legislar sobre inversiones nacionales o extranjeras, en cuanto éstas formen parte de un derecho público de comercio; no creemos que el argumento pueda sostenerse seriamente. No hay base alguna ni para limitar el alcance de la facultad que la fracción X del artículo 73 de la Constitución otorga al Congreso Federal para legislar sobre comercio, ni para distinguir un derecho privado y un derecho público del comercio. Ambos forman parte del derecho mercantil o derecho de comercio, que aún se considera que forma parte del derecho privado, pero que cada vez en mayor medida adquiere carácter público, por el creciente y necesario intervencionismo estatal, y por los

(17) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. pág. 934.

(18) *Ibidem*.

nuevos fenómenos económicos que han surgido y siguen surgiendo: la regulación de la empresa privada y pública, nacional o extranjera... La protección de la inversión mexicana frente a la extranjera".

"Consecuentemente, sí corresponde al Poder Legislativo Federal la facultad de dictar leyes que controlen y restrinjan la inversión extranjera; por lo que son plenamente constitucionales, tanto la vigente LIE, como las disposiciones pertinentes de las leyes de minas, de petróleo, de comunicaciones, de instituciones bancarias, de seguros, de fianzas, etc."⁽¹⁹⁾

Ahora bien, con el objeto de precisar con mayor especificidad las facultades del Congreso para expedir leyes en materia de inversiones extranjeras, se adicionó el artículo 73 Constitucional con disposiciones entre las cuales se encontraban aquellas que facultaron al Congreso para tal objeto.

En efecto, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983 la Comisión permanente del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que en su favor consagra el artículo 135 Constitucional expidió un decreto de seis artículos y un transitorio que adiciona la fracción XXIX del artículo 73 constitucional con tres nuevos incisos, entre los cuales el inciso F establecía facultades en favor del Congreso en materia de inversiones extranjeras, para quedar como sigue:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de -

(19) Barrera Graf Jorge. La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México. UNAM. Primera Edición, México 1981, pág. 23.

la inversión extranjera, transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional..."

8. EL REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, ANTECEDENTE DEL ACTUAL REGLAMENTO.

El antecedente del actual Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, es el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1973.

En el presente apartado se hacen algunos comentarios en relación con dicho ordenamiento y se exponen algunos puntos comparativos de importancia entre las principales disposiciones de ambos reglamentos.

En primer lugar queremos hacer notar que las disposiciones del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, (en lo sucesivo el antiguo) se refieren de manera exclusiva a regular las disposiciones que la LIE establece en su capítulo V relativo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en tanto que el Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, (en lo sucesivo el vigente) no se constriñe únicamente a regular las disposiciones legales relativas al registro, en términos del último párrafo del artículo 23 de la LIE, sino que reglamenta otros capítulos de la misma y rebasa muchas de sus disposiciones.

En segunda instancia existen muchísimas diferencias entre los reglamentos que se comparan, en razón de sus extensiones, estructura y contenido pues mientras que el antiguo

reglamento consta de 64 artículos, el reglamento vigente está conformado por 86 preceptos.

En cuanto a su estructura, el antiguo reglamento está conformado por 64 dispositivos principales dispuestos en 10 capítulos de la siguiente forma:

- " I. De la organización del registro y de las inscripciones en general".
- " II. De la inscripción de las personas físicas o morales extranjeras".
- "III. De la inscripción de las sociedades mexicanas en cuyo capital participan inversionistas extranjeros".
- " IV. De la inscripción de los fideicomisos".
- " V. De la inscripción de los títulos representativos de capital".
- " VI. De las sociedades cuyas acciones se negocien en bolsas de valores mexicanas".
- "VII. De las acciones que se negocien en el extranjero".
- "VIII. De las acciones en poder de instituciones de crédito".
- " IX. De la inscripción de las resoluciones dictadas por la Comisión".
- " X. Disposiciones generales".

Por lo que respecta al reglamento vigente, está integrado por ochenta y seis artículos dispuestos en nueve títulos.

De esos nueve títulos sólo el octavo contiene las disposiciones que regulan el funcionamiento y la organización del registro y de las inscripciones, de la siguiente forma:

TITULO OCTAVO. Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Capítulo I. De la organización y funcionamiento del registro y de las inscripciones en general.

Capítulo II. De la inscripción de las personas físicas o morales extranjeras.

Capítulo III. De la inscripción de sociedades.

Capítulo IV. De la inscripción de los fideicomisos.

Capítulo V. De las disposiciones complementarias.

La anterior comparación nos lleva a la conclusión de que el campo de instrumentación del reglamento vigente, excede no sólo al del antiguo sino incluso a la propia LIE.

En efecto, el reglamento vigente está compuesto por nueve títulos y sólo uno de ellos, el octavo, se refiere al registro, cuyas disposiciones además, resultan incompletas pues omite incluir capítulos relativos a:

- i) La inscripción de las resoluciones de la Comisión.
- ii) La inscripción de títulos representativos de capital.

Las inscripciones de estos dos rubros es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la LIE.

Además excluye otros 2 capítulos que el reglamento contemplaba, que son los siguientes:

- i) De las sociedades cuyas acciones se negocian en bolsa de valores mexicanas.
- ii) De las acciones que se negocian en el extranjero.

Aunque el reglamento contiene algunas disposiciones relatio

vas a ello, la forma dispersa en que lo hace resulta confusa.

Además de las diferencias estructurales y de extensión que existen entre ambos reglamentos, hay otras diferencias importantes en cuanto al contenido, que resulta relevante mencionar:

A) Por lo que se refiere a las inscripciones en general, las disposiciones del antiguo reglamento resultan más específicas, pues regulan los métodos de inscripción y prevén la expedición de constancias. Por otro lado, el reglamento vigente es más completo en la medida en que establece cuando son definitivas y cuando provisionales las inscripciones.

Por lo que se refiere al capítulo de inscripción de personas físicas y morales extranjeras, se hacen las siguientes observaciones;

- a) A diferencia de lo que establecía el reglamento antiguo, de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento vigente, no se requiere inscribir los actos por los que inversionistas extranjeros adquieran la facultad de determinar el manejo de la empresa.
- b) El reglamento vigente establece excepciones que el antiguo no contemplaba: el artículo 53 del reglamento en vigor establece que no tendrán obligación de inscribirse las personas extranjeras que abran u operen oficinas de representación o de servicios informativos.
- c) Por lo que se refiere a la información que deben proporcionar las personas extranjeras al registro, las disposiciones vigentes suprimen la obligación

de proporcionar algunos de los datos que requería el antiguo reglamento, tales como la calidad migratoria del extranjero y los datos de la autorización respectiva por parte de la Comisión.

No obstante lo anterior, el reglamento vigente establece la obligación de proporcionar al registro otro tipo de información sobre la empresa y sus operaciones, como lo es la información contable-financiera y de balanza de divisas a que se refieren las fracciones II y III del artículo 59, pero suprime la obligación de proporcionar datos sobre personal, que sí requería el antiguo reglamento.

- d) A diferencia del reglamento vigente, el antiguo obligaba a actualizar los datos proporcionados al registro, dentro del mes siguiente a la fecha en que tuviera lugar la modificación a la información proporcionada.

En nuestra opinión y por lo que se refiere a la inscripción de las personas físicas y morales extranjeras, el antiguo reglamento era más específico y establecía con mayor claridad los datos cuya información era obligatorio presentar. A manera de ejemplo, comparamos lo dispuesto por el artículo 54 del actual reglamento y las disposiciones relativas del reglamento anterior. El artículo 54 en su fracción V deja abierta la posibilidad para que información adicional a la señalada por el reglamento sea necesaria.

- B) A los capítulos relativos a la inscripción de sociedades mexicanas en cuyo capital participen inversionistas extranjeros, hacemos las siguientes observaciones:

- a) La denominación del capítulo en el antiguo reglamento era más precisa que la del actual.
- b) Los plazos establecidos por el reglamento vigente para el cumplimiento de las obligaciones registrales son más amplias.
- c) El reglamento vigente es más específico cuando señala en su artículo 57, que deberán inscribirse los actos de inversionistas extranjeros que adquieran participación en sociedades mexicanas ya sea directa o indirectamente, mediante fideicomiso.
- d) El reglamento vigente establece que las sociedades dedicadas exclusivamente a la prestación de servicios deportivos, recreativos y culturales, a sus socios, así como las asociaciones civiles no están obligadas a inscribirse.
- e) Por lo que se refiere a la información corporativa de las sociedades obligadas, el antiguo reglamento requería mayores datos que el vigente suprime, tales como datos del Registro Público de Comercio, Registro Federal de Causantes, dirección de las oficinas generales, objeto de la sociedad, forma de administración, facultades y datos de los administradores, y declaración de si existen acciones o partes sociales con privilegios o preferencias, en qué consisten y si los titulares son inversionistas extranjeros.

El reglamento en vigor, en los incisos f), g) y h) del artículo 59, solicita información que el antiguo no requería como las declaraciones sobre si las acciones están inscritas en el Registro Nacional de

Valores e Intermediarios y si cotizan en bolsa o bien si las sociedades operan como maquiladoras o como empresas dedicadas a la exportación.

Cabe mencionar que la información a que se refiere el inciso f) más que corporativa, es económica.

Por último el antiguo reglamento establecía la obligación a cargo de las sociedades en donde un inversionista extranjero adquiriera la facultad de determinar su manejo, de inscribirse dentro del mes siguiente a dicha circunstancia.

f) El antiguo reglamento no solicitaba información económica. Consideramos un acierto del reglamento en vigor requerirlo.

g) Por lo que se refiere a la información contable-financiera y de balanza de divisas, que señala el reglamento vigente, también era requerida por el antiguo reglamento, artículo 19 bis, pero en forma mucho más reducida.

El reglamento en vigor, ya no solicita información sobre personal, que sí requería el antiguo.

Por último, el reglamento vigente exceptúa de la obligación de presentar esta información a las sociedades constituidas conforme a los artículos 5, 28 I, 29 I del reglamento.

C) A los capítulos de fideicomisos de ambos reglamentos hacemos las siguientes observaciones:

a) Los supuestos de inscripción en el reglamento en vigor, son mucho más amplios en razón de que cuando

el reglamento abrogado fué expedido, no estaban previstos los fideicomisos sobre acciones, sino únicamente aquellos sobre inmuebles a que se refiere el artículo 18 de la LIE.

- b) Respecto a la información sobre los fideicomisos, el antiguo reglamento sólo requería datos de la institución fiduciaria, de los fideicomitentes, de los bienes fideicomitados, fecha de constitución y fines del fideicomiso.

El reglamento en vigor exige además, proporcionar datos sobre la celebración de los actos por los que inversionistas extranjeros adquieran derechos de fideicomisos sobre acciones, como lo establece la fracción II del artículo 63.

- c) Los plazos para proporcionar la información, se ampliaron de un mes a sesenta días hábiles siguientes a la fecha de realización del acto respectivo.

- D) Por lo que a la inscripción de títulos representativos de capital se refiere, el reglamento vigente no prevé su inscripción.

El antiguo obligaba a los inversionistas extranjeros a inscribir sus títulos representativos del capital de sociedades mexicanas.

Los datos que debían proporcionarse al solicitar la inscripción, son datos de la sociedad emisora, del inversionista, de las acciones y monto de la inversión. De conformidad con las disposiciones del antiguo reglamento, también debían inscribirse los certificados provisionales.

Además de lo anterior, el antiguo reglamento establecía disposiciones que regulaban la inscripción de acciones de sociedades que se negocien en bolsa de valores, acciones que se negociarían en el extranjero y acciones en poder de instituciones de crédito cuya titularidad correspondiera a inversionistas extranjeros.

E) El antiguo ordenamiento también establecía la obligación de inscribir las resoluciones de la Comisión dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que fueron dictadas. Las generales debían inscribirse siempre y las específicas sólo cuando fueran definitivas.

F) Ambos reglamentos prevén capítulos que contienen disposiciones generales o complementarias.

a) El antiguo se refiere a ellas como "disposiciones generales" y regulaban los siguientes aspectos:

i) Equipara a la inversión mexicana, la realizada por extranjeros residentes con calidad de inmigrados.

ii) Prevé la inscripción preventiva de oficio, previo requerimiento al interesado para que subsane el error, cuando resultare que se ha incurrido en inobservancia de la ley o de este reglamento.

iii) Prevé el procedimiento para la aplicación de sanciones en su artículo 56.

iv) Por lo que a recursos se refiere el antiguo reglamento establecía dos: el de reconsideración, a que se refiere el artículo 58, cuya tramitación

no estaba regulada y el de inconformidad establecido por el artículo 59 cuya tramitación sí estaba prevista.

v) Establecía el derecho del interesado de solicitar copias certificadas de documentos en poder del registro.

vi) Preveía el procedimiento para el pago de derechos.

b) El capítulo de disposiciones generales del cuerpo reglamentario vigente, está ubicado al principio del mismo, y no se refiere al registro propiamente sino que contiene una serie de aclaraciones sobre conceptos del reglamento.

Existe también un capítulo de disposiciones complementarias que regulan los siguientes aspectos:

i) Establece la obligación a cargo de todos los obligados por la ley y el reglamento de solicitar la cancelación de las inscripciones que dejen de ser necesarias. (artículo 66).

ii) Concede a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la facultad para suspender y cancelar la inscripción de personas que incumplan con la obligación de proporcionar la información a que se refieren los artículos 56 y 59 fracciones II y III, según lo establece el artículo 67.

iii) Otorga a la SECOFI facultades para imponer las sanciones por la inobservancia de las disposiciones generales y por lo dispuesto en las autoriza-

ciones y permisos que con arreglo a estos ordenamientos jurídicos se expidan. No regula el procedimiento para su aplicación.

- iv) Prevé un sólo recurso y su procedimiento: el de reconsideración. En este aspecto resulta más claro que el antiguo reglamento.
- v) Prevé la operatividad de gestores officiosos quienes deberán registrarse y serán responsables de la veracidad de los datos.
- vi) De acuerdo con el reglamento en vigor la SECOFI cuenta con facultades para exigir la presentación de la información contable-financiera y de balanza de pagos de los últimos cinco años. (artículo 75)
- vii) El artículo 76 faculta a la SECOFI para que mediante acuerdos generales exceptúe del cumplimiento de las obligaciones consistentes en la presentación de la información económica y contable y financiera y de balanza de divisas a las sociedades que operen como maquiladoras o empresas de exportación siempre que mantengan actualizado el registro de su programa ante el Registro Nacional de la Industria Maquiladora.
- viii) Establece un término de quince días para que los obligados cumplan con los requerimientos que formule la SECOFI.

Este es un término general pues se refiere

a los requerimientos que haga la SECOFI, distintos a los regulados por el reglamento.

Esta disposición resulta del todo adecuada.

De lo expuesto en el presente apartado concluimos que en términos generales el antiguo reglamento guarda una mejor estructuración y técnica jurídica que el reglamento vigente.

Finalmente y con independencia de las consideraciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del reglamento en vigor, su estructura y organización resultan defectuosas. No obstante lo cual, tiene algunas disposiciones cuya regulación resultan adecuadas y serían de gran utilidad para formar parte de la nueva legislación.

CAPITULO I I

CONCEPTOS

1. CONCEPTO DE LEY.

A) Significación Gramatical.

"Etimológicamente la palabra ley proviene de la voz latina *lex*, que según la opinión más generalizada se deriva del vocablo *légere*, que significa "que se lee". Algunos autores derivan *lex* de *ligere*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes".⁽¹⁾

El Diccionario de la Lengua Española define a la ley como "El precepto dictado por la suprema autoridad en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados".⁽²⁾

Otra acepción del mismo diccionario se refiere a la ley como "el estatuto o condición establecida para un particular".⁽³⁾

"En sentido amplio se entiende por ley todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos. En este sentido, el significado del vocablo comprende tanto a las leyes causales o naturales, a las leyes lógicas y matemáticas como a las leyes normativas...

Por ley normativa se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida... es característica de la ley normativa la contingencia".⁽⁴⁾

- (1) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México 1989, pág. 1962.
- (2) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Tomo IV. Décima Novena Edición. Madrid 1970.
- (3) Ibidem.
- (4) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. pág. 1963.

"Dentro de las leyes normativas encontramos las leyes morales y las leyes jurídicas, estas últimas se conciben como normas jurídicas generales y abstractas"⁽⁵⁾

B) Conceptos Doctrinales.

a) Rafael Rojina Villegas⁽⁶⁾ define a la Ley como una regla social obligatoria, establecida con carácter permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza. Por tanto es una disposición general que tiene por objeto reglamentar el porvenir.

Para el maestro Rojina Villegas⁽⁷⁾ la ley está provista de cuatro caracteres:

1. Es obligatoria porque supone una voluntad superior que manda y una voluntad inferior que obedece.
2. Es establecida por la autoridad pública. Al respecto, el maestro Rojina Villegas resalta la distinción entre la autoridad que dicta la ley y poderes privados que dictan otro tipo de reglas que se crean para determinados individuos miembros de ciertos grupos.
3. Está sancionada por la fuerza pública. Esto significa que tienen una sanción positiva (real, efectiva, eficaz).
4. Se establece con carácter permanente para un número indeterminado de actos o hechos. De esta forma distingue entre ley y actos administrativos.

(5) Ibidem. pág. 1963.

(6) Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo I. Introducción y Personas. Editorial Porrúa, S.A. 1982. Cuarta Edición, pág. 253.

(7) Rojina Villegas. Op. cit, pág. 254.

Respecto a los caracteres que atribuye este autor a la ley, cabe mencionar que el último de ellos, constituye lo que otros tratadistas llaman precisamente generalidad y abstracción de la ley.

b) Andrés Serra Rojas⁽⁸⁾ se refiere a la ley como "la suprema regulación del orden social y político" y dice que "en principio la ley comprende dos aspectos importantes":

a') Es una disposición que emana del Poder Legislativo Federal, ... órgano que la Constitución señala, como elaborador del orden jurídico federal.

b') Es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios y en ningún caso de situaciones jurídicas concretas.

Finalmente este autor⁽⁹⁾ define a la ley como "una disposición de carácter general, permanente, provista de una sanción política, en materia de interés común, elaborada, promulgada y publicada según las reglas constitucionales e inspirada en propósitos de justicia social".

El maestro Serra Rojas enuncia seis condiciones generales de la ley:

i) Generalidad, es decir, su aplicación a cualquier persona que se encuentre en los supuestos de su contenido.

(8) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. (Tomo I). Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición, México 1974, pág. 191.

(9) Ibidem. pág. 197.

ii) Su carácter obligatorio, con el fin de asegurar la convivencia social en un orden jurídico determinado.

iii) Las normas deben ser justas por necesidad.

iv) Debe aplicarse permanentemente, hasta que sea derogada o abrogada.

v) Las normas son imperativas.

vi) La irretroactividad de la ley y su proyección futura.

C) Concepto Legal.

Siguiendo a Felipe Tena Ramírez⁽¹⁰⁾ diremos que la Constitución del 17 omite la definición de ley y en ella sólo existen referencias vagas a aquella, a diferencia de constituciones anteriores como la centralista de 1836⁽¹¹⁾ en la que el artículo 36 decía lo siguiente: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a los que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

A diferencia del artículo transcrito anteriormente la actual constitución en su artículo 70 sólo consigna parcial

(10) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A., Décima Segunda Edición, México 1973, pág. 311.

(11) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808, 1989, pág. - 209.

mente el texto del citado artículo, estableciendo lo siguiente:

Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto."

Por otra parte, el artículo 133 establece que "serán ley suprema de toda la Unión, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado".

De lo anterior se desprende que son las leyes las resoluciones que dicte el Congreso con carácter formal de ley, quedando excluidos los decretos.

D) Concepto Jurisprudencial.

Entendemos a la Jurisprudencia como la interpretación judicial de la ley, aplicada a casos concretos. Solo encontramos algunas tesis que consignan fragmentos importantes de lo que podría formar un concepto jurisprudencial de ley. A continuación transcribimos las partes conducentes:

- a) "Aunque el Ejecutivo interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como Un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material".... (12)

(12) Jurisprudencia 105 denominada Ley, Amparo contra Sobreseimiento impropio cedente cuando se señala como autoridad responsable al Congreso que la expidió pero no al Ejecutivo que la promulgó. (publicada con el N° 105 de la jurisprudencia 1917-1988 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte. Tribunal y Pleno) Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1989.

- b) "Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que provienen, en tanto no sean abrogadas..."⁽¹³⁾
- c) De acuerdo con la Constitución Federal, los actos del Congreso en que se contienen disposiciones generales tienen el carácter de leyes en sentido formal y material; los reglamentos que expida el Ejecutivo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Carta Fundamental, son leyes en sentido material, y las disposiciones de ambos poderes relativas a las cosas particulares reciben el nombre de decretos. Con estos elementos, puede formarse la estructura jerárquica y escalonada del orden jurídico positivo, atendiendo al procedimiento de creación de las normas, que se basa en la validez de las más altas, las cuales sirven de fundamento formal a las inmediatamente inferiores, y éstas a las más bajas, etc. Así se estructura la pirámide jurídica cuya cúspide corresponde a la Constitución General de la República; el plano inmediato inferior se integra con la Legislación Ordinaria Federal; luego siguen los reglamentos administrativos expedidos por el Ejecutivo de la Unión; el siguiente plano está formado por normas individualizadas

(13) Tesis denominada Reglamentos, Inconstitucionalidad de los, por Inconstitucionalidad de la Ley (publicada con el número 132 de la Jurisprudencia 1917-1988 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Primera - Parte. Tribunal Pleno). Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

entre las que se encuentran los decretos administrativos emitidos por el Presidente de la República y en algunos casos por el Poder Legislativo, las sentencias de los Tribunales y las normas contractuales derivadas de los negocios jurídicos de los particulares... (14)

E) Concepto que se propone.

Con base en las tesis jurisprudenciales transcritas y las consideraciones legales y doctrinales a que se hizo mención podemos construir un concepto de ley en los siguientes términos:

"Ley es el acto legislativo del Congreso que contiene disposiciones de aplicación general y abstracta y de carácter permanente".

Del concepto propuesto distinguimos dos elementos medulares:

- a) Es un acto legislativo del Congreso.- En primera instancia diremos que la ley constituye un acto por ser la declaración de voluntad de un órgano colegiado que es el Congreso.

Por otra parte, es verdad que la función esencial del Congreso es la de legislar, pero ésta no es exclusiva del poder legislativo, sino que también el poder ejecutivo puede realizar actos legislativos. Esto es, crear disposiciones de carácter general y abstracto que

(14) Tesis denominada Leyes en Sentido Formal, Incompetencia del Pleno para conocer de la Constitucionalidad de la Ley número 66 del Estado de Sonora. Tomado de la Sección Segunda de los Precedentes que no han sentado Jurisprudencia 1917-1988. Suprema Corte de Justicia. Primera Parte. Tribunal Pleno. México 1989.

serán leyes sólo en sentido material. De este elemento se desprende que sólo el Congreso en ejercicio de la función legislativa y con las formalidades que exige la Constitución podrá crear la Ley en sentido formal.

- b) Que contiene disposiciones de aplicación general y abstracta.- Las disposiciones que contiene la ley son generales y abstractas porque se aplican a todo caso en que se actualice la hipótesis del supuesto jurídico contemplado en ella.
- c) De carácter permanente.- La ley no se agota con el acto de aplicación al caso concreto sino que sigue aplicándose hasta en tanto conserve su vigencia.

Asimismo y tomando en cuenta la segunda parte de la tesis jurisprudencial transcrita en tercer lugar, que habla precisamente de la estructura jerárquica y escalonada del orden jurídico positivo, consideramos importante destacar lo siguiente:

- 1) La sujeción de la ley a la norma constitucional.
- 2) La preeminencia de la norma legal sobre la reglamentaria.

En razón de lo anterior, la norma legal deberá ser una fiel proyección de los principios consagrados en la Constitución, de igual manera en que la norma reglamentaria lo deberá ser de los principios legales que instrumente.

2. CONCEPTO DE REGLAMENTO.

A) Significación gramatical.

La palabra Reglamento⁽¹⁵⁾ deriva del vocablo regla que

(15). Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Tomo IV.

significa estatuto, constitución o modo de ejecutar una cosa.

El verbo reglamentar,⁽¹⁶⁾ implica sujetar o reglamenta un instituto o una materia determinada.

El diccionario de la Lengua Española⁽¹⁷⁾ define al Reglamento como la colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.

En un sentido más restringido y de acuerdo con el Diccionario Jurídico,⁽¹⁸⁾ el Reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.

8) Conceptos doctrinales.

Al mencionar los diferentes conceptos de reglamento, es necesario llamar la atención en el punto de que tanto los tratadistas nacionales como los extranjeros, distinguen diversos tipos o clases de reglamentos, los cuales por tener distintas características difieren en algunos aspectos.

Tomando en cuenta lo anterior, existen desde luego características comunes entre las distintas clases de reglamentos, razón por la cual y sin perjuicio de las diferencias que existan, comenzaremos por mencionar algunos conceptos de reglamento para esbozar las características esenciales del mismo.

(16) Ibidem.

(17) Ibidem.

(18) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, ⁽¹⁹⁾ "el reglamento administrativo es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo".

Esta definición tiene la virtud de enunciar una de las características fundamentales del reglamento, pues destaca el hecho de que se encuentra subordinado a la ley. Sin embargo en nuestra opinión existen ciertos aspectos que resulta innecesario recalcar, pues se entiende que una de las características de la norma jurídica es su obligatoriedad. Así también bastaría con mencionar que se trata de normas expedidas por el Presidente en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución, pues todo reglamento que expide el Presidente con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución y no precisamente por facultades que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo. Inclusive lo que para una parte de la doctrina son los reglamentos autónomos, los de policía y buen gobierno, resultan de la facultad que en forma explícita, dicen concede el artículo 21 Constitucional a la autoridad administrativa para expedir dichos ordenamientos.

El doctor Miguel Acosta Romero, ⁽²⁰⁾ define al reglamento administrativo de la siguiente forma:

(19) Serra Rojas Andrés. Op. cit, pág. 212.

(20) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición Actualizada, México 1979, pág. 389.

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

La anterior definición enuncia en forma precisa las características del reglamento. Asimismo tanto Serra Rojas (21) como Acosta Romero coinciden al afirmar que se trata de un acto materialmente legislativo.

C) Concepto Legal.

La legislación positiva vigente es omisa en este sentido pues sólo hace referencias al mismo presuponiendo de esta manera su concepto. Las referencias legales al reglamento son:

- I. El artículo 92 Constitucional habla del reglamento y establece que "todos los reglamentos deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponde...", pero tampoco define al reglamento.
- II. El tercer precepto del Código Civil da un esbozo de lo que es un reglamento sin llegar a definirlo. Dicho precepto en su parte conducente establece: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otra DISPOSICION DE OBSERVANCIA GENERAL, obligan y

(21) Serra Rojas Andrés. Ob. cit, pág. 213.

surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial..."

De lo anterior se desprende que la Ley define al reglamento en forma vaga como "una disposición de carácter general".

D) Concepto Jurisprudencial.

A continuación se transcriben algunas tesis que pueden ayudar a encontrar un concepto jurisprudencial de reglamento.

- a) Al hablar de la naturaleza de los reglamentos y de la facultad del Presidente de la República para expedirlos, la tesis N° 1589⁽²²⁾ establece en su parte conducente:

"El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades... c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia (de las leyes) o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la Ley del reglamento en sentido estricto,

(22) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia 1917-1988 de Salas. México 1989. Tesis N° 1589. Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza, pág.2559.

este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley".

- b) Una tesis aislada denominada Reglamentos, amparo contra término para su interposición⁽²³⁾ establece en su parte conducente:

"El reglamento en su significado material, es un acto legislativo, por determinar situaciones jurídicas generales, permanentes e impersonales..."

- c) La tesis Jurisprudencial denominada: Reglamentos administrativos,⁽²⁴⁾ en la parte que nos interesa establece al hablar del reglamento:

"...Su finalidad es la de evitar situaciones que condenan a un precepto constitucional, es decir es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo..."

E) Concepto que se propone.

Con base en las tesis jurisprudenciales transcritas en el apartado anterior y tomando en consideración las aportaciones doctrinales a que se hizo referencia en el presente capítulo, a continuación se propone el siguiente concepto de Reglamento:

Reglamento es el acto legislativo por medio del cual el titular del Poder Ejecutivo expide disposiciones generales

(23) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. cit. Tesis aislada denominada Reglamentos. Amparo contra. Término para su interposición, pág. 2567.

(24) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. cit. Tesis N° 1587 denominada Reglamentos Administrativos, pág. 2553.

y abstractas y de carácter permanente, para ejecutar las leyes expedidas por el Congreso.

Del concepto propuesto, se desprenden los siguientes elementos:

a) Es un acto legislativo.

Es un acto legislativo porque constituye la declaración de la voluntad que crea normas generales, abstractas e impersonales.

b) Del titular del Poder Ejecutivo.

Es el titular del Poder Ejecutivo quien lo realiza, en ejercicio de la facultad reglamentaria y con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Constitución.

En este sentido, cabe mencionar que constituye un acto legislativo en sentido material, pues si tomamos en cuenta el órgano del Estado de donde emana, sólo tendrán carácter de Ley desde el punto de vista formal, las disposiciones dictadas por el Congreso.

c) Disposiciones generales, abstractas y permanentes.

Al igual que la ley, la norma reglamentaria es general y abstracta pues se aplica a cualquier persona que se encuentre en los supuestos de su contenido y no se agota con su aplicación sino que sobrevive, hasta en tanto permanezca vigente.

d) Para ejecutar las leyes expedidas por el Congreso.

En efecto, la función del reglamento consiste en ejecutar las leyes expedidas por el Congreso. Es decir instrumentarias para "ponerlas en obra" a través de disposiciones que desarrollen y complementen en detalle los principios legales que regulan.

En razón de lo anterior y de la jerarquización del orden jurídico positivo, el reglamento tendrá como parámetro la norma legal, que marcará sus límites y orientaciones.

De esta forma, el reglamento nunca deberá rebasar los límites ni contrariar las orientaciones de la norma legal que regula, pues de lo contrario será inconstitucional.

3. LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.

A lo largo de la historia del Derecho, la doctrina ha distinguido dos acepciones del concepto de ley. La ley en sentido formal y la ley en sentido material, atendiendo básicamente en la primera acepción, al órgano del cual emana y en la segunda, a la naturaleza de las normas que consigna.

En la actualidad, la gran mayoría de los autores, coinciden en distinguir estas dos anteriores acepciones.

Así por ejemplo para Rafael Bielsa⁽²⁵⁾ la ley en sentido formal es el acto legislativo en la forma constitucional de ley.

En este sentido coincide Agustín Gordillo,⁽²⁶⁾ al afirmar que atendiendo al aspecto formal " 'ley' es todo acto sancionado por el Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución a tal efecto".

De lo anterior podemos concluir de conformidad con José Gascón Marín,⁽²⁷⁾ diciendo que formalmente son leyes las normas de Derecho emanadas de los órganos del Estado a quienes constitucionalmente incumbe la función legislativa.

-
- (25) Bielsa Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Ediciones de Palma. Buenos Aires, Argentina. Tercera Edición 1966, pág. 30.
- (26) Gordillo A. Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Ediciones Macchi, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1975, pág. V-20.
- (27) Gascón Marín José. Tratado de Derecho Administrativo. Principios y Legislación Española. Tomo I, Novena Edición, Madrid 1964, pág. 90.

Concretamente se considera como ley desde el punto de vista formal al conjunto de normas jurídicas que expide el Congreso de la Unión con carácter formal de ley, esto es, en ejercicio de la Función Legislativa que le confiere al Congreso nuestra Carta Fundamental.

4. LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL.

De acuerdo con la generalidad de la doctrina, la ley en sentido material se refiere a las características propias de la Ley sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para la creación.

Para Rafael Bielsa⁽²⁸⁾ la ley en sentido material es el concepto objetivo de la norma jurídica: "La ley en sentido material o substancial (criterio objetivo) está determinada por la naturaleza de la actividad del Estado y no por la del órgano del cual emana... Es ley en sentido substancial la que contiene normas jurídicas..."

José Gascón Marín⁽²⁹⁾ señala: "Materialmente repútase ley toda disposición por la que el Estado crea derecho, siendo en tal aspecto considerados como leyes los reglamentos generales..."

De lo anterior se concluye que el reglamento es considerado ley desde el punto de vista material por consignar normas jurídicas generales y abstractas.

5. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.

Es importante sin duda, para los fines del presente trabajo, reconocer las semejanzas y diferencias que existen entre la

(28) Bielsa Rafael. Op. cit, pág. 39.

(29) Gascón y Marín José. Op. cit, pág. 90.

ley y el reglamento, pues aunque en la doctrina y en la teoría están más definidos, en la praxis jurídica en ocasiones parecen difusas las diferencias que existen entre ellos pues dada la prolífica tendencia dentro de la legislación mexicana para expedir reglamentos, existen muchos de ellos que tienen características exclusivas de la ley.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede afirmar que si bien es cierto que la ley y el reglamento comparten elementos y características comunes, no deberá olvidarse que también tienen elementos y características propias y exclusivas de cada uno de ellos.

A continuación se exponen las semejanzas y las diferencias que existe entre ambos:

A) Semejanzas.

Tanto la ley como el reglamento constituyen un conjunto de normas jurídicas de carácter general, abstracto, por lo cual tienen las siguientes características comunes:

- Obligatorias,
- Generales,
- Permanentes,
- Establecidas por la Autoridad Pública,
- Sancionadas por la fuerza pública.

B) Diferencias.

a) Los tratadistas extranjeros.

Trolley,⁽³⁰⁾ así como otros antiguos publicistas franceses, establece que la ley y el reglamento se

(30) Citado por José Gascón y Marín en su obra Tratado de Derecho Administrativo, pág. 105.

diferencian en que mientras la ley marca los principios, los reglamentos desarrollan sus consecuencias y los aplican a los detalles, adoptando las medidas precisas para ejecutarlos. siendo el reglamento más variable por modificarse según las circunstancias de los tiempos.

Para otros autores franceses modernos⁽³¹⁾ como Moreau, Duguit y Geny la diferencia está en la calidad del autor del acto jurídico. Esto es, atienden al punto de vista formal.

Houriou⁽³²⁾ por su parte afirma: "La materia de la ley son los derechos civiles y las grandes instituciones públicas que los garantizan, la del reglamento son los derechos administrativos".

Gascón y Marín⁽³³⁾ al referirse a este encuentro de opiniones de los tratadistas franceses antiguos y los modernos opina:

"El examen de los reglamentos no admite el aceptar para todos los casos, como diferencias con la ley la generalidad de ésta y el detalle en aquel... hay leyes que sientan preceptos detallados y hay reglamentos generales que no desarrollan una ley que sienta el principio general. Hay leyes que tienen una duración tan efímera como las de presupuestos y hay en cambio disposiciones dictadas en virtud de la potestad reglamentaria, que tienen un largo período de vigencia".

(31) Citado por José Gascón y Marín en su obra Tratado de Derecho Administrativo, pág. 105.

(32) Citado por José Gascón y Marín en su obra Tratado de Derecho Administrativo, pág. 105.

(33) José Gascón y Marín. Op. cit., pág. 107.

En virtud de lo anterior, concluye Gascón y Marín,⁽³⁴⁾ "el reglamento administrativo y la ley hay que diferenciarlos por razón de los órganos de que emanan más que por la diversidad de su contenido material jurídico".

De acuerdo con la opinión de Gascón y Marín en su idea general, somos de la opinión, sin embargo, que si bien es cierto que la diferencia esencial y práctica entre ley y reglamento es precisamente aquella que reside en el órgano del cual emanan, no es la única que debiera aceptarse pues aunque es verdad que con frecuencia existen reglamentos que tienen las características propias de la ley, este hecho no debe tener una influencia determinante sobre la doctrina, al grado de hacer a un lado el criterio de diferenciación clásica entre la ley y el reglamento. Esto es, que la ley consigne los principios y el reglamento los regule en detalle, pues al no ser así, se desvirtúa la naturaleza de la ley y por tanto su función desaparece, contrariandoy desequilibrando también el principio de la división de poderes.

En razón de las anteriores consideraciones, nos pronunciamos en el sentido de que si bien es cierto que una diferencia entre la ley y el reglamento es el órgano del cual emana cada uno, deberán también diferenciarse por el contenido que regulan sus normas.

b) La Doctrina Mexicana.

Por lo que a la Doctrina Mexicana se refiere, Andrés Serra Rojas⁽³⁵⁾ establece que sólo existe una diferen-

(34) Gascón y Marín. Op. cit. pág. 107.

(35) Serra Rojas. Op. cit. pág. 214.

cia formal entre ley y reglamento, pues materialmente por su contenido no difieren entre sí.

Miguel Acosta Romero⁽³⁶⁾ coincide con Serra Rojas al afirmar que entre ley y reglamento existe una distinción meramente formal y que desde el punto de vista material tienen las mismas características. Este tratadista reconoce además otras diferencias en razón de los siguientes criterios:

- a) Diferencia en razón del procedimiento para su elaboración, pues mientras que la formulación de la ley implica un largo procedimiento constituido por diversas etapas, reguladas en nuestra carta fundamental, el procedimiento de elaboración del reglamento es mucho más sencillo, pues tal como lo asevera el doctor Acosta, el único requisito formal para su validez, es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial.
- b) Distinción por el principio de la primacía de la ley que implica que la norma legal no puede ser modificada por la reglamentación cuyo fundamento es el inciso F del artículo 72 Constitucional, mismo que establece que en la interpretación reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- c) Diversidad en razón del principio de que no puede haber reglamento sin ley.
- d) Diferencia porque "la abrogación o derogación de una

(36) Acosta Romero Miguel. Op. cit, pág. 390.

ley implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los artículos transitorios de la ley posterior se dé vigencia a los reglamentos de la anterior".

En nuestra opinión y tomando en cuenta las consideraciones hechas por los citados autores, reconocemos como semejanza entre el reglamento y la ley, la naturaleza de las normas que la forman, por ser estas disposiciones de carácter abstracto e impersonal y creadoras de situaciones jurídicas generales y que se modifican normalmente por otro acto de la misma naturaleza, emanado del mismo órgano, características por las cuales se afirma de una manera generalizada por los tratadistas modernos, que existe identidad entre ley y reglamento desde el punto de vista material.

Por lo que a las diferencias entre la ley y el reglamento se refiere, el hecho de que exista igualdad de características desde el punto de vista material, no impide distinguirlos en razón del contenido de las normas, pues - mientras la norma legal debe regular principios generales, el reglamento debe ponerlos en movimiento, estableciendo disposiciones adjetivas.

Esto es, que el contenido de las normas jurídicas, abstractas e impersonales que integran la ley, no debe ser el mismo que el de las normas jurídicas abstractas e impersonales que integran el reglamento, pues mientras que las primeras deben mostrar los principios y señalar las directrices primarias, consignando normas de carácter sustantivo, las segundas se encargarán de realizar los principios de esas normas, a través de normas de carácter adjetivo y por tanto secundarias en relación con las legales.

En razón de lo anterior distinguimos tres diferencias esenciales entre la norma jurídica legal y la reglamentaria:

- 1) Diferencia en razón de su jerarquía.
- 2) Distinción en razón de sus procedimientos de creación y modificación.
- 3) Diversidad de su contenido.

1) Diferencia en razón de su jerarquía:

A partir de su jerarquía, ésto es, de su categoría dentro del orden jurídico positivo, se desprende el principio de primacía de la ley sobre el reglamento que estará subordinado a aquella.

2) Distinción por sus procedimientos de creación y modificación:

La ley es creada y modificada mediante un procedimiento regulado constitucionalmente, a través de la voluntad del pueblo representado por el Congreso.

El reglamento en cambio, es creado y modificado por el titular del Poder Ejecutivo mediante una declaración unilateral de voluntad, que encuentra su fundamento en la facultad discrecional e indelegable que le otorga la Constitución para expedir reglamentos, misma que se encuentra consignada en el artículo 89 fracción I de nuestra carta fundamental.

De lo anterior se desprende que al tener mayor jerarquía la ley, el procedimiento de creación y modificación de ésta es mas complejo que el del reglamento, por las voluntades que concurren en su elaboración.

3) Diversidad de su contenido:

Por último, encontramos la diferencia que existe entre ley y reglamento, en función del contenido de las normas jurídicas que los integran; pues mientras que la ley deberá contener normas sustantivas que consignent principios generales respecto al reglamento, la norma reglamentaria en cambio, deberá limitarse a poner en movimiento la norma legal, proyectándola en idéntico sentido que el señalado por la voluntad del legislador al crear la ley.

6. SUBORDINACION DEL REGLAMENTO A LA LEY.

En razón de la posición jerárquica que tienen dentro del orden jurídico positivo, la ley y el reglamento guardan una relación de supra-subordinación de la que se desprende el principio de primacía de la ley sobre el reglamento y por tanto el principio de subordinación del reglamento a la ley, - principios que no son sino uno mismo visto por las dos caras de la moneda. Esto implica entonces, que los reglamentos están supeditados a la ley y también que ésta prevalece sobre aquellos, de manera tal que el reglamento no puede contrariar a la ley.

En este sentido puede afirmarse que la norma legal es la primaria y la reglamentaria es secundaria, pues ésta existe en función de aquella.

En un sentido metafórico, la norma legal constituye el tronco de un árbol del cual brotan las ramas que son las normas reglamentarias. De esta manera, observamos que el reglamento surge de la ley, misma que le da apoyo y sustento, de igual forma en que las ramas del árbol no tendrían apoyo ni vida si el tronco no existiera.

De todo lo anterior se concluye que la norma legal marca

las directrices de los principios que consigna, mientras que la norma reglamentaria, deberá limitarse a complementar la trayectoria que trazó inicialmente la norma legal, y adaptando sus principios a las prescripciones de la práctica.

7. DIFERENTES CLASES DE REGLAMENTOS.

Existe gran diversidad de criterios de clasificación de los reglamentos tanto en la doctrina extranjera como en la nacional, por lo cual el presente apartado podría ser de una extensión considerable. No obstante lo cual, a continuación mencionaremos sólo algunas de las clasificaciones de reglamentos más representativas.

A) Doctrina Extranjera.

1') Dentro de la doctrina extranjera de países de habla hispana, recurrimos a autores como Rafael Bielsa, Agustín Gordillo y Roberto Dromi, quienes reconocen de una manera general las siguientes clases de reglamentos:

a) Reglamentos de ejecución:

Esta clase de reglamentos es reconocida por los tres autores, pero Dromi⁽³⁷⁾ también los llama reglamentos de subordinación.

De acuerdo con Bielsa⁽³⁸⁾ "son reglamentos de ejecución los necesarios para realizar y aún facilitar la ejecución de las leyes, pero sus disposiciones deben referirse a la ley. Por medio de estos reglamentos, se reducen a normas especiales los principios legales más generales".

(37) Dromi Roberto. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1978, pág. 350.

(38) Bielsa Rafael. Op. cit, pág. 140.

Más precisamente, Agustín Gordillo⁽³⁹⁾ a este respecto manifiesta: "En la Argentina es el único (el reglamento de ejecución) que está expresamente previsto en la Constitución, en el artículo 86 inciso 2º, el que al fijar las atribuciones del Poder Ejecutivo establece que éste "Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para poner en ejecución las leyes del país, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias..." Este último señalamiento de la Constitución Argentina, en el sentido de que el reglamento no debe alterar el espíritu de las leyes que regula, es muy atinado, pues recalca el principio de subordinación del reglamento a la ley.

En este sentido Dromi⁽⁴⁰⁾ al hablar del reglamento de ejecución, establece que también se les llama de subordinación, en razón de la relación normativo-jerárquico que existe entre el reglamento y la ley, y más adelante afirma: "Estos reglamentos son normas secundarias que complementan la ley en su desarrollo particularizado, pero no la suplen ni mucho menos la limitan o la rectifican... no la suplen porque existen materias reservadas a la ley y sólo abordables normativamente por ésta... en segundo lugar, la articulación entre ley y reglamento se hace sobre el principio formal de la jerarquía normativa, en virtud del cual la ley precede al mismo".

(39) Gordillo Agustín. Op. cit. pág. V-44.

(40) Dromi Roberto. Instituciones del Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1978, pág. 351.

b) Reglamentos autónomos:

Bielsa y Dromi también les llaman independientes. Bielsa⁽⁴¹⁾ manifiesta que son independientes de la ley porque no se refieren a una ley determinada, sino que se dictan en ejercicio de poderes discrecionales que tiene la administración, pero que aún así deben subordinarse a los principios y limitaciones que les imponen las leyes.

Según Gordillo,⁽⁴²⁾ se establecen para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables. Al respecto dicho autor argumenta: "Resulta harto cuestionable en cambio que se pretenda regular con él la actividad de los particulares, fijándoles obligaciones respecto a la administración, por cuanto el artículo 14 de la Constitución (de Argentina) establece claramente que la regulación y por ende la restricción de los derechos individuales puede hacerse por las leyes...", y más adelante concluye, que es posible utilizar este medio reglamentario dentro de sus límites y con utilidad. Para Dromi,⁽⁴³⁾ "... son típicos reglamentos de organización administrativa que no rigen ni regulan a la actividad de los particulares ni de terceros extraños a la Administración..." Son lo que él considera reglamentos praeter legem, que dicta la administración sin subordinarse a ley alguna.

c) Reglamentos delegados:

Sólo Bielsa reconoce esta denominación para este

(41)Bielsa Rafael. Op. cit, pág. 142.

(42)Gordillo A. Agustín. Op. cit. pág. V-49.

(43)Dromi Roberto. Op. cit, pág. 355.

tipo de reglamentos, mientras que Gordillo y Dromi difieren. Gordillo⁽⁴⁴⁾ prefiere llamarlos reglamentos de integración, por afirmar que el Congreso no puede delegar sus facultades al Ejecutivo. En lo anterior estamos de acuerdo con él, porque la función legislativa le es impuesta al Congreso por la Constitución y no le es concedida como un Derecho.

Independientemente de lo anterior, Bielsa⁽⁴⁵⁾ dice que... "Reglamentos Delegados son los que el Poder Ejecutivo dicta con autorización del Poder Legislativo para el establecimiento de normas jurídicas generales, sobre materias de Legislación formal..."

Para Dromi⁽⁴⁶⁾ hablar de reglamentos delegados resulta incorrecto porque el órgano legislativo no puede delegar facultades al órgano ejecutivo, sino tan sólo permitir que este último fije ciertas normas dentro del marco legal prefijado por el legislador. Por ello es correcto hablar de reglamentos de integración o reglamentos autorizados. En estos casos, la ley establece el principio jurídico general dejando a la Administración la facultad de completar, interpretar, e integrar ese principio..."

Dromi⁽⁴⁷⁾ concluye que la posibilidad de que la Administración Pública expida reglamentos autorizados o de integración (delegados), es una ampliación del Ejecutivo mediante autorización del Legislativo.

(44) Gordillo A. Agustín. Op. cit, pág. V-50.

(45) Bielsa Rafael. Op. cit, pág. 141.

(46) Dromi Roberto, Op. cit, pág. 353.

(47) Ibidem.

d) Reglamentos de Necesidad.

Bielsa no contempla dentro de su clasificación este tipo de reglamento.

Para Dromi⁽⁴⁸⁾ los reglamentos de necesidad a los que también llama de urgencia, "son aquellos que dicta el órgano ejecutivo por graves y urgentes necesidades públicas, regulando materia propia del órgano legislativo".

Para este autor los reglamentos de necesidad son de carácter excepcional, pues nacen a partir de situaciones extremas en las que el ejecutivo crea inclusive normas jurídicas contra legem. Sin embargo, estos reglamentos serán legítimos sólo si cubren las siguientes condiciones:

- i) Necesidad o urgencia de la medida.
- ii) Que el órgano legislativo se encuentre imposibilitado materialmente para reunirse con la celeridad requerida, o bien que se encuentre en receso.
- iii) Que el órgano ejecutivo tenga la intención manifiesta de someter el reglamento a la ratificación del Congreso, en cuanto éste se reúna, quien de aprobarlo lo convierte en ley, pero si lo rechaza quedará derogado.

Gordillo por su parte, coincide con Dromi al afirmar que la admisibilidad de los reglamentos de necesidad es excepcional y agrega que su fundamento es la doctrina jurídica del Estado de Necesidad.

(48) Dromi Roberto. Op. cit. pág. 355.

11') Dentro del Derecho Alemán, Stein,⁽⁴⁹⁾ distingue tres tipos de ordenanzas, equiparables a los reglamentos en los siguientes términos: "la ordenanza ejecutiva (decreto o reglamento), prescripciones o normas relativas a la aplicación de la ley que se refieren al contenido de la misma ley; la ordenanza administrativa (a ésta aplica la denominación en sentido estricto) para llenar la falta de ley o lo incompleto de la misma, o resolver las dudas que hayan podido surgir en la aplicación de la ley o las cosas particulares de la vida; la ordenanza de necesidad (notverordnung), la que ante fuerzas considerables y superiores, naturales o personales, suspende la ejecución de una ley o impone particulares deberes y obligaciones que no estaban establecidos por la ley anterior".

De los anteriores tipos de ordenanzas, se desprende que es la primera, ordenanza ejecutiva, la que se asemeja más al reglamento administrativo en el Derecho Mexicano, pues se trata precisamente de normas relativas a la aplicación de la ley. La ordenanza administrativa en cambio, se asemeja a la jurisprudencia administrativa.

Otro sector de escritores alemanes clasifican a los reglamentos en jurídicos y administrativos. Los reglamentos jurídicos contienen disposiciones que "suponen una limitación o ampliación de la libertad individual, creando nuevas reglas de Derecho. Las segundas son meras instrucciones dadas a los funcionarios o a los mismos súbditos, dentro de los límites del Derecho objetivo ya vigente".⁽⁵⁰⁾

(49) Stein. Citado por Gordillo en su Tratado de Derecho Administrativo, pág. 101.

(50) Stein. Citado por Gordillo. Op. cit, pág. 107.

- III') Por otra parte, los tratadistas franceses clasifican a los reglamentos en razón de la autoridad que los dicta, y así entonces existen reglamentos expedidos por tres clases de autoridades, a saber:
- a) Reglamentos expedidos por el Jefe de Estado, los que a su vez se clasifican en:
 - i) Reglamentos de la administración pública (equivalentes a los reglamentos del ejecutivo).
 - ii) Reglamentos hechos en forma de administración pública.
 - iii) Reglamentos ordinarios.
 - b) Reglamentos expedidos por los ministros.
 - c) Reglamentos expedidos por los prefectos.

Respecto a las anteriores clasificaciones, Gordillo (51) afirma que la de Stein es la que mejor corresponde a la realidad y más adelante asevera: "la clasificación en reglamentos independientes, de ejecución y delegados, contiene un elemento diferencial exacto el estar o no derivados los reglamentos de una ley, pero es mas claro hablar de reglamentos u ordenanzas ejecutivas o administrativas".

B) Doctrina Mexicana.

La Doctrina Mexicana no comparte los criterios de clasificación de los Reglamentos que los tratadistas extranjeros antes citado utilizan. De un modo general, los autores mexicanos proponen clasificaciones más restringidas.

(51) Gordillo A. Agustín. Op. cit, pág. V-53.

1') Andrés Serra Rojas⁽⁵²⁾ considera que en la legislación mexicana existen tres clases de reglamentos: los reglamentos ejecutivos, los reglamentos gubernativos y de policía y los reglamentos interiores de la Administración Pública.

a) Reglamentos Ejecutivos.

Al hablar de los reglamentos ejecutivos comenta que éstos son precisamente a los que se refiere la fracción I del artículo 89 Constitucional y que tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión, es decir desarrollar la norma legal que reglamentan.

b) Reglamentos Gubernativos y de Policía.

Son aquellos que expide la Administración Pública con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional y cuya aplicación compete a las autoridades administrativas.

c) Reglamentos Interiores de la Administración Pública.

Son ordenamientos que contienen normas jurídicas que regulan el funcionamiento interno de los distintos organismos de la Administración Pública y que por lo mismo, contienen el poder disciplinario de la misma.

Por último, Serra Rojas comenta la clasificación que la doctrina extranjera hace de los reglamentos, y manifiesta que el reglamento delegado resulta innecesario y el de necesidad resulta ajeno a nuestra legislación, en razón de que invade los casos señalados en el artículo 29 constitucional.

(52) Serra Rojas Andrés. Op. cit. pág. 215 y siguientes.

II') Ignacio Burgoa⁽⁵³⁾ en su obra denominada Diccionario de Derecho, hace una distinción entre dos clases de Reglamentos, al analizar los Reglamentos Heterónomos y los Reglamentos Autónomos. Al respecto expone consideraciones muy interesantes que enseguida transcribimos en sus partes conducentes.

La facultad reglamentaria, dice Burgoa,⁽⁵⁴⁾ se actualiza en los llamados reglamentos heterónomos.

..."La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormemorización normativa están destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella, en cuanto que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la constitución, un reglamento tampoco debe infringir o alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validez a la que debe estar subordinado".

..."los llamados reglamentos heterónomos... para tener validez jurídica, no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas..."

Burgoa⁽⁵⁵⁾ acepta también la existencia de los reglamentos autónomos:

"La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos cuya somera

(53) Burgoa Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, D.F. 1989. pág. 381.

(54) Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit, pág. 379.

(55) Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit, pág. 380.

idea hemos expuesto. También se desarrolla en lo que concierne a los "reglamentos autónomos" que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional..."

"... Por otra parte y según lo acabamos de decir la ley puede por sí misma no establecer ninguna regulación, sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la Entidad Federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de disposiciones legales preexistentes, sino como normación per-se simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados reglamentos autónomos, que son precisamente los de policía y gubernativos aludidos en el citado precepto de nuestra constitución".

Enseguida, el maestro Burgoa⁽⁵⁶⁾ formula una interrogante que también nos inquieta:

"¿Hasta qué punto puede una ley autorizar la reglamentación administrativa sin que haya delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República que sea contraria a los artículos 49 y 29 constitucionales? En otros términos, ¿Cuáles son las materias en que constitucionalmente es dable que una ley se contraiga a autorizar los llamados "reglamentos autónomos" es decir los gubernativos y de policía?"

(56) Ibidem.

El maestro Burgoa contesta así a la interrogante:

"En el orden federal, el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en diversas materias... en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la normación correspondiente, sin que pueda desplazar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República fuera de los casos contemplados por los artículos 49 y 29 constitucionales".

"... cualquier reglamento sobre alguna materia que está comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión, no puede tener dicha naturaleza (de, reglamento autónomo). En conclusión en el orden federal, no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía..."

Por lo que se refiere al Distrito Federal, Burgoa (57) afirma que los reglamentos autónomos tienen plena validez pues la facultad para expedirlos deriva de lo dispuesto por la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión.

"... el citado ordenamiento, al determinar las materias de la función gubernamental dentro de la mencionada entidad federativa, en algunas de sus disposiciones establece expresamente que dicha función debe desplegarse mediante reglamentos. Consiguientemente, es la mencionada ley orgánica la que al organizar y regular para el Distrito Federal la actividad gubernativa que ejerce el

(57) Burgoa Orihuela Ignacio. Op. cit, pág. 382.

Jefe del Ejecutivo Federal, atribuye a dicho funcionario la facultad de expedir reglamentos, o sea disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, mediante las cuales desarrolla el gobierno de dicha entidad federativa".

Hasta aquí estamos de acuerdo con Burgoa, sin embargo disentimos de la opinión del maestro cuando concluye de la siguiente manera:

"Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista una ley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por lo que los reglamentos que con tal motivo se elaboren tienen una naturaleza autónoma, pues sólo se autorizan en el indicado ordenamiento legal".

Finalmente y por lo que se refiere al régimen interior de los Estados, Burgoa establece que sus respectivas Constituciones pueden prever tanto la existencia de reglamentos heterónomos a través de reconocer una ley preexistente o de reglamentos autónomos mediante una autorización general de la constitución local.

III') Miguel Acosta Romero⁽⁵⁸⁾ por su parte, distingue dos categorías de reglamentos: los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad, ordenamientos a los que atribuye características determinadas entre las cuales se encuentran las siguientes:

(58) Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 381.

- i) Los reglamentos de particulares constituyen "... el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación... ejemplo de este tipo de reglamentos son los Estatutos de Sociedades Civiles y Mercantiles, reglamentos interiores de Trabajo, reglamentos de Asociaciones Internacionales tales como el de la Federación Internacional de Foot-Ball Asociación, etc..."
- ii) Los reglamentos de Autoridad, dice el doctor Acosta,⁽⁵⁹⁾ comprenden a su vez diversas especies, entre las cuales el autor acepta al reglamento administrativo propiamente dicho y al reglamento interno de los órganos del Estado.

"Los reglamentos internos de los órganos del Estado regulan la actividad interna de las entidades y unidades administrativas que de ella dependen... La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen potestad para establecer las normas técnicas de administración y actividad que regularán el ámbito interno de esas entidades".

En segundo término, de la lectura de la obra del autor en cita, se desprende que el reglamento administrativo es la segunda especie de reglamento de autoridad que contempla, y éste es precisamente el emitido por un órgano administrativo que desarrolla los

(59) Ibidem.

principios de la ley emanada del Congreso. En razón de lo anterior y de la definición que del reglamento Administrativo da el doctor Acosta, misma que nos permitimos citar en apartados precedentes, podemos equiparar este tipo de reglamento a lo que otros autores denominan el reglamento de ejecución, precisamente por referirse a una ley expedida por el Congreso. Para concluir y con base en las consideraciones hechas al respecto por los autores citados, comentamos lo siguiente:

Por lo que se refiere a las clasificaciones hechas por Bielsa, Dromi y Gordillo, resultan en general poco adaptables al Derecho Mexicano, ya que los únicos tipos de reglamentos que son aceptados en nuestro derecho son los reglamentos autónomos y los reglamentos de ejecución, mientras que los reglamentos delegados y los de necesidad no tienen lugar en nuestra legislación en virtud de que la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso en favor del Ejecutivo Federal no está contemplada como tal en nuestra carta fundamental, sino que constituye una obligación o carga que tiene el Poder Legislativo en forma exclusiva. Por lo que al reglamento de necesidad se refiere, éste choca con los principios consagrados en la constitución por quedar fuera de lo previsto por los artículos 29 y 49 de nuestra Constitución.

En efecto, en la Doctrina Mexicana sólo se contemplan los reglamentos ejecutivos y los reglamentos autónomos. No obstante lo anterior, en nuestra opinión nuestra legislación sólo permite los llamados reglamentos

ejecutivos, mismos que necesariamente son heterónomos por depender de la Ley a la que regulan. Son equiparables a los llamados reglamentos de ejecución, porque su objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicta el Congreso de la Unión.

No aceptamos sin embargo, que los reglamentos llamados de policía y buen gobierno, sean autónomos, pues del texto del citado artículo 21 Constitucional al que invocan algunos autores como fundamento de este tipo de reglamento, no se desprende el carácter autónomo de tales reglamentos. A continuación nos permitimos transcribir en lo conducente las disposiciones que tal precepto contempla:

Art. 21... "Compete a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto..."

Del anterior texto no se desprende que se otorgue alguna facultad reglamentaria especial al Poder Ejecutivo. Esto es, no prevé ningún caso especial o de excepción a partir del cual la facultad reglamentaria del Presidente pudiera ejercerse en forma distinta a la establecida en la fracción I del artículo 89 Constitucional y que implica precisamente que se ejerza con el objeto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso. Es decir que para reglamentar una ley tiene que haber ley. De la misma forma en que resultaría difícil aceptar la existencia de una

ley del Congreso sin que existiera el precepto constitucional en que se fundamentara esa ley.

En este sentido creemos importante citar lo que Miguel Acosta Romero⁽⁶⁰⁾ establece al referirse a los reglamentos gubernativos y de policía: "En nuestra opinión las facultades que otorga la Constitución a los Poderes Federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría, en interpretación del artículo 124 de la Constitución y, en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89 fracción I del propio Código Fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos..."

8. LIMITACIONES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

En apartados anteriores, al hacer mención de las diferencias entre la ley y el Reglamento y al hablar de la subordinación de éste respecto a ella, delimitamos de alguna forma el campo de cada uno de ellos y establecimos que todo reglamento es cuerpo normativo que completa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a ésta.

Aunque de acuerdo con Serra Rojas,⁽⁶¹⁾ no existe un dominio legalmente reservado para el reglamento, éste es más limitado que el de la ley, pues al señalar ésta la orientación de los

(60) Acosta Romero Miguel. Op. cit, pág.

(61) Serra Rojas Andrés. Op. cit, pág. 218.

principios generales que consigna, el reglamento puede únicamente comprender normas que secunden, proyecten y amplifiquen dichos principios, de tal forma que el reglamento no establezca principios que puedan afectar los derechos de los administrados o contrariar las disposiciones legales que regula.

En este sentido, compartimos la opinión de José Gascón y Marín⁽⁶²⁾ quien señala que "serán límites de la potestad reglamentaria ante todo, los preceptos de la Constitución y los de las leyes dadas en forma prevenida por la misma Constitución o de las normas que tengan rango constitucional, cuya letra y cuyo espíritu no deberán ser alterados por reglamento alguno..."

De lo anterior, se desprende que la ley debe ser la medida y el límite del reglamento.

9. CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA.

A) Significación Gramatical.

En su significación general, "inversión proviene del indicativo invertir, que hablando de caudales implica emplearlos, gastarlos o colocarlos en aplicaciones productivas."⁽⁶³⁾

La inversión extranjera es aquella inversión realizada por una entidad determinada, en otro país diferente al de su nacionalidad.

B) Conceptos Doctrinales.

La legislación mexicana hace mención indistintamente al concepto de inversión extranjera y al de inversionista

(62) Gascón y Marín. Op. cit, pág. 107.

(63) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo IV.

extranjero, razón por la cual los estudiosos del Derecho, también se refieren a ambos conceptos.

- a) Leonel Pereznieto Castro⁽⁶⁴⁾ considera inversión extranjera aquella realizada por las personas a que se refiere el artículo 2 de la LIE.

Al referirse al inversionista lo define así: "persona que habiendo adquirido su calidad de inmigrante puede invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país". (65)

- b) Carlos Arellano García,⁽⁶⁶⁾ en su tratado de Derecho Internacional Privado comenta: "entendemos por inversión extranjera la acción y efecto de colocar capital, representado en diversas formas, en un país diferente de aquel en donde se obtienen los beneficios de la aplicación de recursos".

- c) El licenciado Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora⁽⁶⁷⁾ concluye que una persona invierte "cuando destina bienes, propiedades ó derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso ó utilidad".

(64) Pereznieto Castro Leonel. Terminología Usual en la Relaciones Internacionales. Secretaría de Relaciones Exteriores. Colección del Archivo - Histórico Diplomático Mexicano, Tercera Epoca, Serie Divulgación/7, México 1981, pág. 30.

(65) Pereznieto Castro Leonel. Op. cit., pág. 31.

(66) Arellano García Carlos. Tratado de Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México 1959, pág. 510.

(67) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa. Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1985, pág. 14.

d) Jorge Barrera Graf⁽⁶⁸⁾ al referirse a la inversión extranjera dice que su concepto se deriva de los artículos 2, 5 y 8 de la LIE y concluye que de acuerdo con la LIE "inversión extranjera es la que realizan los inversionistas ennumerados en el artículo 2º, en la adquisición de los bienes ó en la celebración de las operaciones que se indican en su último párrafo, ó en la facultad que obtenga de determinar el manejo de una empresa".

Respecto a las definiciones de los autores anotados nos permitimos comentar lo siguiente:

Tanto la primera como la tercera de las definiciones transcritas, resultan ser un tanto imprecisas, pues la primera es restringida por referirse al inmigrante, mismo que no se considera inversionista extranjero de acuerdo con la LIE y la tercera, resulta ser demasiado amplia.

La definición de Arellano García tiene el mérito de captar en forma general el fenómeno de la inversión extranjera al referirse a la colocación de capital en diversas formas en un país distinto de aquel de donde proviene.

Por último, la definición de Barrera Graf resulta ser muy adecuada por ceñirse a los parámetros legales, que señala el artículo segundo de la ley.

C) Concepto Legal.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, (en adelante LIE) define a la inver-

(68) Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras, Régimen Jurídico. Editorial Porrúa, S.A. México 1975. Primera Edición. México. pág. 18.

sión extranjera como la que realicen directamente las personas físicas y morales extranjeras y la que se efectúe a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros.

Por su parte el artículo segundo de la propia ley, define lo que se entiende por inversión extranjera atendiendo a dos aspectos fundamentales:

- a) El sujeto que realiza la inversión.
- b) El bien que se adquiere o la operación que se realiza (último párrafo).

A continuación, para mayor claridad nos permitimos transcribir el artículo en cita:

"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 participe mayoritariamente capital extranjero ó en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere".

Del último párrafo se desprende, que para los efectos de la LIE sólo se considera inversión extranjera, la que se realice por los sujetos referidos en las cuatro fracciones del artículo 2º, en el capital, las adquisiciones y las operaciones a que la ley se refiere. Por lo tanto la LIE se restringe a regular solamente la inversión extranjera directa.

Así por ejemplo el artículo 6 de la LIE, al hablar de la inversión realizada por los inmigrados, establece que se equipara a la inversión mexicana 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.

Esto es: los inmigrados que, por razón de su actividad están vinculados con centros de decisión económica del exterior, sí son considerados como inversionistas extranjeros.

D) Concepto Jurisprudencial.

No existe un concepto jurisprudencial de inversión extranjera.

E) Concepto que se propone.

Consideramos que el concepto de inversión extranjera debe darse en base a supuestos objetivos, pues si tratara de construirse una definición general, necesariamente sería ambigua y si se optara por una definición estricta, sería limitada.

En razón de lo anterior, consideramos que el concepto de inversión extranjera, necesariamente debe delimitar los supues-

tos bajo los cuales se considera extranjera una inversión en México, en atención fundamentalmente al concepto de nacionalidad del sujeto inversionista.

Es por ello que coincidimos con el concepto de inversionista extranjero que la ley señala en el artículo segundo.

10. CLASES DE INVERSIONES.

Existen diversos criterios para clasificar las inversiones extranjeras que atienden a distintas razones. Entre las clasificaciones que ha elaborado la doctrina al respecto, se encuentran las siguientes:

a) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora,⁽⁶⁹⁾ distingue entre inversión directa e indirecta:

La inversión directa es aquella que se da "a través de la remesa de capital y de transferencia tecnológica dirigida a empresas situadas en el país receptor".

La inversión indirecta, "mediante el endeudamiento generado por préstamos encausados al sector público o privado del país en desarrollo".

b) Ricardo Méndez Silva,⁽⁷⁰⁾ señala tres criterios para clasificar a la inversión extranjera, atendiendo a los siguientes aspectos:

- i) Por la forma en que se realiza.
- ii) Por las personas que la realizan.
- iii) Por la finalidad u objetivo que persiguen.

(69) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México 1986, pág. 1.

(70) Méndez Silva Ricardo. Régimen Jurídico de la Inversiones Extranjeras. - U.N.A.M. México, 1969. pág. 14.

- i) En cuanto a la forma en que se realizan las inversiones extranjeras, se clasifican en directas e indirectas.

Las inversiones directas.- "son aquellas inversiones de origen particular hechas por personas privadas para emprender negocios en el exterior... En ella el inversionista tiene el control sobre la marcha de los negocios..."

Estas pueden subdividirse a su vez en clásicas y productivas... "Las primeras se dirigen a industrias o actividades extractivas, con la finalidad fundamental de realizar exportaciones a los países industrializados. Las inversiones productivas se canalizan hacia industrias manufactureras, de transformación".

Las inversiones indirectas.- "... Son aquellas que se celebran fundamentalmente a través de préstamos entre organismos públicos o entre gobiernos o bien la emisión de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado, que es el que realiza la inversión al adquirirlos..."

"...En la inversión indirecta, el inversionista no ejerce ningún control sobre su capital ya que los fondos quedan a disposición de quien recibe el préstamo, quien lo emplea en las actividades que estime conveniente..."

La inversión indirecta, continúa Méndez Silva, se subclasifica en inversión atada e inversión libre. La primera es aquella en la que el otorgamiento del mismo se destina a la adquisición de mercancías ó equipo en el país que otorgue el crédito.

- ii) Por las personas que realizan la inversión se clasifica en aquella realizada por personas físicas y la realizada por personas morales.

En relación con las personas morales, la inversión puede darse por personas morales privadas o bien por un Estado extranjero o por empresas públicas. A su vez, las personas morales privadas pueden realizar la inversión:

a') "a través de una sucursal, de una casa matriz en el extranjero".

b') "a través de una nueva e independiente sociedad, constituida de acuerdo con las leyes del país receptor".

La primera opción "tiene la ventaja de que existe un control cercano sobre las actividades de la empresa, pero existe la desventaja de estar sujeta por regla general a una doble tributación".

- iii) Por la finalidad, continúa Méndez Silva, la inversión se clasifica en inversión política e inversión lucrativa:

"...La inversión política.- Es la que realizan los estados económicamente poderosos en países débiles con el propósito de obtener un sometimiento del Estado Receptor..."

"La inversión productiva.- Es la que se realiza con el fin de obtener ganancias, acaparar materias primas, etc".

- c) Carlos Arellano García,⁽⁷¹⁾ por su parte añade a las -

(71) Arellano García Carlos. Op. cit, pág. 518.

anteriores clasificaciones, las siguientes:

- i) En cuanto a su rendimiento "existen inversiones de alto rendimiento, cuando las utilidades son considerablemente mayores al valor del interés en el mercado de dinero, de rendimiento normal, cuando hay una equivalencia con el valor del interés y de bajo rendimiento cuando la utilidad es menor al valor del interés".
 - ii) "En cuanto a su beneficio obtenido en el país receptor de las inversiones extranjeras, éstas pueden ser de gran beneficio y de carácter perjudicial".
 - iii) "...En cuanto a su origen, las inversiones pueden proceder de un sólo país preponderantemente, o de varios países. De empresas privadas o empresas públicas extranjeras, de organismos internacionales, de gobiernos extranjeros y aún de personas físicas ó morales nacionales pero ligadas con el extranjero".
- d) Finalmente la clasificación de la inversión extranjera hecha por el derecho mexicano en el artículo 2º de la LIE, toma en cuenta el criterio del sujeto que lleva a cabo la inversión.

CAPITULO III

LA FACULTAD REGLAMENTARIA

1. DEFINICION.

En el derecho mexicano la facultad reglamentaria consiste en la atribución que tiene el titular del Poder Ejecutivo de instrumentar las leyes expedidas por el Congreso, con el fin de facilitar su aplicación.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La facultad reglamentaria en México, deriva de lo dispuesto por el artículo 89 constitucional en su fracción I, que señala: "Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

3. INTERPRETACION.

La promulgación es el acto por el que la autoridad hace del conocimiento de los destinatarios, determinadas normas jurídicas. La publicación de éstas es una de las formas de promulgación.

La ejecución de las leyes se lleva a cabo através de distintos actos y mediante diversos instrumentos, que utiliza la Administración como reglamentos, decretos, circulares, memoranda, órdenes, etcétera.⁽¹⁾

(1) Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 394.

Proveer significa suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin. (2)

Cuando el legislador habló de ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, se refirió a que el Poder Ejecutivo debe ejecutar (poner en obra o desempeñar con arte y facilidad) las leyes que expida el congreso, suministrando y facilitando lo necesario y conveniente para aplicar esas leyes.

Los medios para "poner en obra" las leyes expedidas por el Congreso, son los instrumentos legales con los que cuenta el Poder Ejecutivo en la esfera administrativa como lo es, entre otros, el reglamento. A través de instrumentos legales como el reglamento, es como se suministra (y se facilita) la fundamentación necesaria para que los actos del Ejecutivo que aplica la ley estén revestidos de legitimidad y de legalidad.

De ahí que distingamos dos atribuciones del Ejecutivo derivadas de la fracción I del precepto constitucional que se analiza:

- 1- Promulgar las leyes y,
- 2- Ejecutarlas, a través de actos provistos de legitimidad y de legalidad en la medida en que estén apoyados en los cuerpos normativos aplicables como pueden ser los reglamentos.

Para determinar con mayor precisión que la existencia de la facultad reglamentaria se deriva de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional, deben tomarse en cuenta dos aspectos importantes:

- a) Deben analizarse los antecedentes del mencionado dispositi

(2) Real Academia Española. Op. cit. volumen V. pág. 1084.

vo, para que observando su evolución se descubra su verdadero sentido.

- b) Otros preceptos constitucionales relacionados con las atribuciones del Ejecutivo deberán estudiarse para interpretar adecuadamente la facultad reglamentaria del Presidente.

A continuación se mencionan los antecedentes de mayor importancia:

- i) La fracción II del artículo 110 de la constitución de 1824⁽³⁾ establecía:

"110.- Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

II Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva leyes generales".

- ii) La fracción I del artículo 17 de la cuarta Ley Constitucional de 1836⁽⁴⁾ establecía:

"17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

I Dar con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

- iii) La fracción IV del artículo 87 de las bases orgánicas de 1843 disponía:

(3) Tena Ramírez Felipe. Leyes fundamentales de México 1808, 1989. pág. 182.

(4) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808, 1989 pág. 418.

"Art. 87 corresponde al Presidente de la República:

IV.- Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas".

- iv) En la constitución de 1857 se cambió la redacción a los términos en que se encuentra redactada actualmente la fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente.

De los antecedentes mencionados, se descubre la trayectoria que ha desarrollado la atribución del Presidente para expedir reglamentos y de su evolución se desprenden los siguientes puntos:

Primero: Los reglamentos se dan para ejecutar la ley.

Segundo: Los reglamentos no deben alterar ni modificar la ley.

Tercero: No prevé la existencia del reglamento sin ley.

Cuarto : La redacción de la fracción I del artículo 89 es vaga.

- b) El artículo 89 fracción I debe interpretarse en relación con lo que señala el artículo 92 constitucional:

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos".

Al hablar de reglamentos expedidos por el Presidente, el anterior artículo confirma el criterio de que el texto de la fracción I del artículo 89, es el fundamento para el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Asimismo, concluimos que la redacción de los anteriores preceptos constitucionales que regulaban el ejercicio de

la facultad reglamentaria, era más afortunada que la del artículo 89 fracción I de la Constitución vigente.

4. LA FACULTAD REGLAMENTARIA, ATRIBUCION DEL EJECUTIVO.

La razón de mayor peso para que el ejercicio de la facultad reglamentaria corresponda al Poder Ejecutivo estriba en que a éste compete la aplicación de las leyes y por ende es quien tiene conocimiento de las dificultades que surgen de su aplicación. De esta forma es como puede prever su exacta observancia, función que desarrolla, como ya dijimos, através de instrumentos jurídicos como el reglamento administrativo.

En este sentido, el maestro Acosta Romero⁽⁵⁾ manifiesta: "En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesidad de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y como esta labor es técnica, que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos".

(5) Acosta Romero Miguel. Op. cit. pág. 393 y siguientes.

C A P I T U L O I V

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

1. ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY.

La ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de marzo de 1973 (LIE), es el ordenamiento que regula en la actualidad la inversión extranjera que se realice en México, mismo que entró en vigor el día 9 de mayo siguiente.

En capítulos anteriores hemos destacado la importancia que reviste la expedición de esta ley pues es la primera que regula en forma concreta, la inversión extranjera. Al respecto, es importante aclarar que no toda la inversión que se realice en México por extranjeros, está regulada por este ordenamiento, pues sólo se refiere a la inversión extranjera directa.

Así las cosas, resulta relevante delimitar el ámbito de validez personal y material de la ley cuyo análisis nos ocupa. En este sentido, la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, sólo se refiere a los sujetos y actos a que la misma se limita.

El artículo 2º de la LIE señala los ámbitos material y personal de validez de la misma.

Por lo que a su estructura se refiere, la LIE está integrada por treinta y un artículos dispuestos en seis capítulos, así como cinco artículos transitorios.

a) El capítulo primero, trata del objeto y carácter de la

ley. El objeto consiste precisamente en promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo, equilibrado, y consolidar la independencia económica del país. Este mismo artículo, señala el carácter de la ley al establecer que es de interés público y de observancia general en la República. Ello deriva precisamente de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXIX-F de la Constitución, que otorga al Congreso de la Unión y no a las legislaturas locales, la facultad para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera.

No obstante, el objeto de la ley no resulta del todo adecuado, pues no debe implicar la sujeción del capital extranjero al nacional, sino la reglamentación de la inversión extranjera en un plano de participación, pues al no ser así, atenta contra el interés del inversionista, que aspira a mantener cierto manejo de su inversión, tal y como lo señala la exposición de motivos de la propia ley.

Además de señalar el objeto de la ley, el primer capítulo consigna una serie de preceptos de fundamental importancia que en nuestra opinión, deberían integrar un capítulo aparte.

En este sentido, el artículo segundo trata de los sujetos, es decir quienes deben ser considerados inversionistas extranjeros para efectos de la ley, y es tal vez el precepto de mayor importancia pues determina los ámbitos personal y material de aplicación de la ley.

En nuestra opinión el legislador pudo haber sido más preciso al integrar un capítulo distinto al primero

denominado "de los sujetos", en el que se incluyeran las disposiciones de los artículos segundo, tercero, sexto y séptimo, con exclusión de los artículos cuarto y quinto que bien podrían constituir un capítulo distinto.

En efecto, los artículos sexto y séptimo, hablan de casos similares:

El sexto, de cuándo la inversión realizada por inmigrados se considera inversión extranjera y cuándo se equipara a la mexicana.

El séptimo por su parte, impone a los considerados por la ley como inversionistas extranjeros, limitaciones para adquirir el dominio de tierras y aguas en las zonas prohibidas. Así pues, ambos preceptos establecen disposiciones relativas a los sujetos.

Por último, los artículos cuarto y quinto también resultan ajenos al objeto de la ley, ya que se refieren a las actividades de la economía en que se limita la inversión extranjera en determinadas proporciones. De lo dispuesto por dichos preceptos, se desprende que existen tres niveles de participación de la inversión extranjera dependiendo de la actividad de que se trate, de acuerdo a la importancia que el legislador percibió. A saber:

- 1) Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado.
- 2) Actividades reservadas a personas físicas de nacionalidad mexicana o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
- 3) Actividades en que se permita la participación de la inversión extranjera en proporciones que van del trein y cuatro por ciento. (concesiones especiales sobre re-

servas mineras minerales nacionales) hasta el cuarenta y nueve por ciento.

Cabe señalar que existen disposiciones que en nuestra opinión también podrían quedar ubicadas en otro capítulo, como son los párrafos antepenúltimo y penúltimo que se refieren respectivamente, a facultades que tiene la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para variar el porcentaje de inversión y la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de las empresas.

- b) El segundo capítulo integrado por los artículos octavo, noveno y décimo, y denominado "De la adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas", es nombrado correctamente aunque también podría denominarse del "régimen de autorizaciones" y regula precisamente los supuestos bajo los cuales se requiere la autorización de la Secretaría respectiva, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa.

En tal hipótesis, al capítulo denominado "régimen de autorizaciones" podría incorporarse también el contenido del artículo 17, mismo que está mal ubicado dentro del capítulo relativo a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Dicho precepto establece la obligación de recabar el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades.

Los artículos noveno y décimo establecen un derecho de preferencia para que inversionistas mexicanos efectúen

las adquisiciones a que se refiere el artículo que les precede.

- c) El tercer capítulo se denomina "De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras", consigna las disposiciones que crean y regulan el funcionamiento de dicho organismo, que resuelve, coordina y autoriza las cuestiones relativas a la inversión extranjera.

En nuestra opinión, el capítulo debería ser adicionado con el contenido del artículo 26 que está mal ubicado dentro del capítulo de Disposiciones Generales.

- d) El capítulo cuarto se llama "Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales". La razón de ser de este capítulo obedece a lo que la Constitución establece en la fracción I del artículo 27 cuando dispone que... "En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

El fideicomiso constituye el instrumento idóneo mediante el cual los extranjeros pueden adquirir el uso y goce, más no el dominio directo de las tierras y aguas del territorio nacional ubicadas dentro de la zona prohibida.

- e) Por lo que al capítulo quinto se refiere, éste se denomina "Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras" y establece las personas y operaciones que deben inscribirse en el mismo. Su inclusión en la ley es acertada y su ubicación correcta.

- f) Por último, el capítulo IV denominado "Disposiciones - Generales", resulta inadecuado por las siguientes razones:
En nuestra opinión, resulta impropio nombrar así al

conjunto de preceptos que consigna disposiciones relativas a situaciones muy específicas y ajenas entre sí, pues entonces parecería que al no poder ser ubicadas en los capítulos correspondientes, el legislador optó por ponerlas todas juntas en uno de "disposiciones generales".

En efecto, el primer dispositivo del citado capítulo que es el Vigésimo Quinto, se refiere a la normatividad que deben tener los títulos representativos del capital de las empresas. El mismo establece que los títulos representativos del capital de las empresas, que sean adquiridos por inversionistas extranjeros, deberán ser siempre normativos o de no serlo deberán convertirse en títulos nominativos previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El artículo 26 por su parte, consigna la facultad de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para consultar a otras instituciones, por lo que debería quedar ubicado en el capítulo relativo a la Comisión.

Por otro lado, los artículos del Vigésimo Séptimo al Trigésimo Primero de la Ley bien podrían integrar un capítulo denominado Sanciones. En él debería también incluirse el último párrafo del octavo precepto que prevé como sanción, la nulidad de los actos que se realicen sin la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que las personas a que se refiere el artículo segundo adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa ó para que en ellas recaiga la administración de una empresa o tengan la facultad de determinar su manejo.

Antes de concluir con el presente apartado y una vez analizada la estructura general de la ley, nos manifestamos en favor del legislador en el sentido de apoyar la

inclusión del concepto de la empresa dentro de la ley, a pesar de las constantes críticas del foro, pues aunque pudiera afirmarse que es un término poco ortodoxo desde el punto de vista jurídico, resulta ser muy adecuado por el hecho de abarcar a cualquier tipo de personas y organización que realice inversiones.

Lo mismo ocurre con el concepto del capital de las empresas, pues aunque pudiera afirmarse que es un término vago, abarca tanto a las acciones como a las partes sociales de personas morales y a cualquier clase de bien susceptible de convertirse en aportación para la realización de una empresa.

Para concluir, proponemos lo que pudo ser una estructura más lógica de la Ley:

- I. Disposiciones generales. (objeto de la ley y carácter de la misma).
- II. De los sujetos.
- III. Participación de la inversión extranjera por actividades.
- IV. Régimen de autorizaciones.
- V. De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- VI. Del fideicomiso en fronteras y litorales.
- VII. Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- VIII. Régimen de sanciones.

2. SUJETOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.

Los sujetos de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, son los destinatarios a quienes se aplican las normas de dicho ordenamiento y se encuentran

señalados en los artículos segundo y sexto de la Ley.

El artículo Segundo de la Ley en su parte conducente señala:

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

A) Fracción I. Personas Morales Extranjeras:

De conformidad con nuestra legislación, una persona moral es extranjera cuando se encuentre bajo alguno de los siguientes puestos:

- 1) Que se constituya conforme a las leyes de otro país.
- 2) Que tenga su domicilio legal en otro país.

Lo anterior se deriva de lo dispuesto por los artículos 25 del Código Civil para el Distrito Federal y 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. El primero enumera las personas morales y el segundo señala aquellas a quienes se considera de nacionalidad mexicana.

De conformidad con lo anterior, las sucursales de personas morales extranjeras que se establezcan en México, son consideradas como sujetos de la LIE por quedar comprendidas dentro de la fracción I del artículo segundo de la propia Ley.

Es un acierto del legislador hablar de personas morales

pues... "de esta forma quedan incluidas todas aquellas organizaciones extranjeras con personalidad jurídica en nuestro país sin importar si son sociedades, asociaciones, etc". (1)

Al respecto cabe mencionar que cualquiera de ellas, aún aquellas que carezcan de personalidad jurídica en su país, son consideradas como inversionistas extranjeros, siempre que tengan la personalidad en el nuestro, para lo cual basta con ostentarse como tales ante terceros.

B) Fracción II. Personas Físicas Extranjeras.

De conformidad con la legislación mexicana son extranjeros todos aquellos que no tengan nacionalidad mexicana. Así lo establecen los artículos 33 de la Constitución y 6 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. La LIE adopta el mismo criterio con la salvedad que hace más adelante, en su artículo Sexto, al considerar a los inmigrados como nacionales para los efectos de la presente ley, con las reservas que el mismo establece.

El mencionado precepto establece en su parte conducente:

"Para los efectos de esta Ley, se equipará a la inversión mexicana 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

(1) Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras su Régimen Jurídico. --- Edit. Porrúa, Edición México 1981. pág.92.

exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica..."

La razón del legislador para equiparar a la inversión mexicana aquella realizada por los inmigrados, en determinados casos, obedece al arraigo que éstos adquieren, al establecer su residencia en nuestro país.

Por lo que se refiere a la forma en que debe ser interpretado el hecho de "estar vinculados a centros de decisión económica del exterior", el maestro Gómez Palacio⁽²⁾ señala: "Consideramos que en tales casos debe aplicarse el criterio que denominamos de sector económico. Por ello entendemos que debe quedar vedado al inmigrado vinculado con centros de decisión económica del exterior, su participación como inversionista equiparado a la inversión mexicana cuando invierta en el mismo sector económico, con respecto del cual se encuentra vinculado con centros de decisión económica del exterior..."

De acuerdo con lo anterior y a manera de ejemplo, si un inmigrado presta sus servicios a una empresa con participación extranjera dedicada a la elaboración de alimentos, no deberá vedarse la posibilidad de que participe como inversionista en los términos del artículo 6, en una empresa dedicada a elaborar artículos de belleza.

C) Fracción III. Unidad Económica Extranjera sin Personalidad Jurídica.

La unidad económica extranjera sin personalidad jurídica, por ser un concepto tan vago y por la dificultad que implica detectarlo es el sujeto que más obstáculos prácticos ha presentado.

(2) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. "Inversión Extranjera Directa". Editorial Porrúa. México 1985. Primera Edición. pág. 41.

La unidad económica como tal, es un concepto que nace del derecho Tributario, a partir de la integración de varias agrupaciones con una estrategia fiscal común derivada de sus íntimas relaciones corporativas, y que aprovechaban tal situación con el objeto de disminuir el impacto impositivo, porque "distribufan" de alguna manera sus ingresos con el fin de neutralizar el efecto de la tarifa progresiva.

La introducción del concepto de unidad económica como sujeto, dentro de la legislación sobre inversiones extranjeras, tuvo como finalidad evitar que dichas organizaciones, en razón de su particular estructura, obtuviera por sus nexos corporativos, bienes o derechos que en forma aislada no podrían haber conseguido. Ello también se hizo para que ninguna organización ó grupo quedara fuera del alcance de la LIE, pues al no encuadrar en otra fracción encajaban en el renglón de unidades económicas.

A pesar de ello, la identificación de determinado interés como unidad económica, es difícil pues el concepto de unidad económica debe cumplir con determinados requisitos para poder actualizarse como tal. Siguiendo a Gómez Palacio⁽³⁾ consideramos los siguientes extremos:

- i) Unidad.- Deben existir nexos entre las personas que la integran. Esto es, comprobar que actúan en conjunto con el objeto de obtener beneficios.
- ii) Económica.- Su fin debe ser de índole económica y no otro.
- iii) Debe ser extranjera.- Este extremo es tal vez el más

(3) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. "Inversión Extranjera Directa". pág. 25.

difícil de comprobar. En nuestra opinión el criterio que debe seguirse para determinar la nacionalidad de la unidad económica, es determinar si tiene como fin beneficiar a inversionistas extranjeros.

- iv) Sin personalidad jurídica.- Esto debe determinarse con base en el artículo 25 del Código Civil que enumera a las personas morales y además con la legislación aplicable al caso de que se trate.

La calificación de si un grupo de interés constituye o no una unidad económica extranjera sin personalidad jurídica debe ser casuística. Es decir atendiendo al caso concreto y debe ser hecha por la autoridad en forma discrecional.

- D) Fracción IV. Empresas Mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en la que los extranjeros tengan por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

En esta fracción se utiliza el término empresa, mismo que ha sido objeto de innumerables observaciones por su poca ortodoxia jurídica, pues si bien es cierto que es un término frecuentemente utilizado en otras ramas del derecho, tales como el Derecho del Trabajo, en el Derecho Mercantil carece de una definición jurídica precisa y su connotación parece ser, en la opinión de algunos tratadistas, más bien económica.

No obstante lo anterior, su utilización por el legislador constituye un acierto tal y como lo hemos señalado anteriormente, pues el hecho de que un concepto o institución jurídica esté poco desarrollado, ello no es razón para desechar su uso.

En efecto, el legislador al referirse a empresas, lo hizo con el objeto de regular a toda organización de bienes y servicios bajo la cual operará la inversión extranjera, sin tomar en cuenta si se trataba de una sociedad civil o mercantil de cualquier tipo, asociación etc.

Ahora bien, por lo que respecta a entes y organizaciones sin personalidad jurídica, tales como grupos o consorcios contractuales, empresas individuales etc., surge una pregunta. ¿ Están excluidos de la legislación sobre inversiones extranjeras ?

Existen opiniones encontradas, como ejemplos citamos las observaciones que hace Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora y el maestro Barrera Graff.

Gómez Palacio⁽⁴⁾ opina lo siguiente: "El concepto de empresa utilizado en el precepto analizado comprende organizaciones sin personalidad jurídica, ya que a este respecto la LIE no establece ninguna limitación..." "El concepto debe ser interpretado en la amplitud de su uso por la Ley... El concepto se refiere lo mismo a sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, como sociedades irregulares, asociaciones en participación y sociedades civiles, así como negociaciones o empresas de inversionistas individuales personas físicas extranjeras y cualquier otro tipo de organización que se establezca y opere como empresa con o sin personalidad jurídica".

Barrera Graff⁽⁵⁾ opina, que atendiendo a la LIE la

(4) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa, - pág. 32.

(5) Barrera Graff Jorge. Inversiones Extranjeras. Régimen Jurídico. Ed. Porrúa pág. 1975.

respuesta es parcial en el sentido de que no están excluidos de la aplicación de la ley los entes asociativos sin personalidad jurídica, pero sí lo están para efectos del Reglamento del Registro Público de Inversiones Extranjeras. Esto es:

"La ley en efecto, no se aplica a inversiones extranjeras strictu sensu que se hicieran en empresas cuyo titular no fuera una sociedad o una asociación, pero dichas inversiones sí están sometidas a control en función no ya de la fracción IV del artículo 2, sino de las otras tres fracciones del mismo artículo, así como del segundo párrafo de los artículos 5 y 8 porque, en efecto, cualquier inversión foránea en empresas mexicanas tendría que provenir de personas físicas o morales o de unidades económicas extranjeras y sólo de ellas, y la facultad que dichos sujetos tuvieran de determinar el manejo de cualquier empresa nacional (como empresario individuo o colectivo) estaría regida por los artículos 2º fracción IV in fine, y segundo párrafo de los artículo 5º y 8º".

Por lo anteriormente expuesto, podemos delimitar la aplicación de la fracción que analizamos, para afirmar que regula a cualquier tipo de ente asociativo en el que participe mayoritariamente el capital extranjero o en el que éste tenga el control de dicha sociedad o asociación.

Asimismo, resulta importante aclarar que la participación mayoritaria de la inversión extranjera, se entiende que se realiza en el capital social o fondo común del ente asociativo en cuestión y no deberá referirse a otro

tipo de aportaciones, a menos que mediante la realización de éstas se obtenga la facultad de determinar el manejo de la empresa, hipótesis cuya actualización encuadra también dentro de la fracción analizada.

Ahora bien, ¿Qué implica obtener la facultad de determinar el manejo de la empresa ? No es otra cosa que obtener el control de la misma através de cualquier título. De la anterior explicación surgen dos conceptos que aclarar:

a) Control (facultad de determinar el manejo de la empresa).

Controlar o manejar una empresa significa dictar las - órdenes para su gobierno, que implica un poder para imponer las directrices a seguir en la administración de la empresa. Una fuente importante de información relacionada con el concepto del control, emana de la Comisión Nacional de Valores de los Estados Unidos de América, (SEC. Security Exchange Commission) organismo que ha dictado legislación al respecto mediante la expedición de 3 cuerpos normativos.

El Securities Act., el Holding Company Act. y el Investment Company Act. Estos dos últimos, han seguido el sistema de señalar un porcentaje de posesión del capital de una empresa, para determinar la existencia del control.⁽⁶⁾

El Investment Company Act. establece que "se presumirá que controla dicha empresa, cualquier persona que retiene en su beneficio, ya sea directamente o a

(6) Gómez Palacio Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa
Ed. Porrúa México 1985. Primera Edición. pág. 93.

través de una o más empresas controladoras, más del 25% de las acciones con derecho a voto de una empresa... se presumirá que las personas físicas no están sujetas a ser controladas... Dichas presunciones pueden rebatirse mediante pruebas..."(7)

El Holding Company Act. establece que "la propiedad del 10% (de una empresa de servicios públicos) presume la existencia de una holding company y el 5% de una afiliada".(8)

L. Loss señala, que "En ausencia de una definición legal de control la SEC ha emitido conforme a la regla anterior su propia definición... define control como la posesión directa e indirecta del poder de dirigir o determinar la dirección de la administración y políticas de una persona, ya sea mediante la titularidad de acciones con derecho de voto, mediante contrato o de otras maneras".(9)

Respecto al control o facultad de determinar el manejo de una empresa, se entiende como ya dijimos, el poder de imponer las directrices con las cuales se administra una empresa. Esto no se refiere a la toma de las decisiones intrascendentes y cotidianas de la empresa sino a las decisiones trascendentes y fundamentales.

- b) A través de cualquier título.- Este es el otro concepto que constituye un elemento importante de la hipótes

(7) Ibidem.

(8) Ibidem.

(9) L. Loss. Securities Regulations. Vol. A. Boston Toronto. 1961 P. 772
Citado por Gómez Palacio Gutiérrez Zamora Ignacio 762. Inversión Extranjera Directa. Op. cit. pág. 74.

sis que nos ocupa, ya que existen dos criterios para determinar la existencia del control: el criterio cuantitativo y el cualitativo.

El criterio cuantitativo implica que el control se da, cuando determinado sujeto detenta un porcentaje predeterminado del capital social de una empresa. Nuestra legislación prevé más del 49% del capital social de una empresa en manos de la inversión extranjera, para determinar que hay mayoría de capital extranjero y por tanto, existe en su favor la facultad de determinar el manejo de la empresa.

El criterio cualitativo, implica tomar en cuenta no el porcentaje de capital de la empresa que detenta determinado sujeto, sino cualquier otro medio o instrumento mediante el cual se ejerza un control efectivo sobre la empresa. Tal es el caso de la existencia de cualquier título, por el cual se obtenga la facultad de determinar el manejo de una empresa. Este criterio también lo adopta nuestra legislación.

Ahora bien, ¿Qué se entiende por título ?

El concepto de título es eminentemente jurídico, es decir, es una causa o negocio jurídico que otorga un poder para ejercer control sobre una empresa, que bien puede ser un convenio, un préstamo o inclusive una cláusula estatutaria, o cualquier otro medio con tal de que derive de un negocio jurídico y no de una situación de hecho.

Al respecto, hay quienes opinan que inclusive la existencia de una relación comercial, puede otorgar a una empresa la facultad de determinar el manejo de

otra, aún teniendo un uno por ciento de sus acciones o inclusive sin ser accionista de ella. Esto sin embargo, no queda comprendido en el alcance de la norma, porque dicho "control" no deriva de un título, es decir de una causa o negocio jurídico. (10)

3. RENGLONES DE INVERSION.

La LIE prevé en su articulado, distintos niveles o grados en que se permite la participación de la inversión tanto mexicana como extranjera, dentro de distintas áreas ó sectores de la economía, dependiendo de la prioridad que representa a -- juicio del legislador el área ó sector respectivo. Así por ejemplo, existen áreas o sectores de la actividad económica que por considerarse estratégicas para el desarrollo económico, pueden ser exclusivamente explotadas por el Estado. Otros, que no estratégicos, resultan de mayor prioridad, - sectores en los que se permite la participación de los particulares, pero exclusivamemente personas físicas de nacionalidad mexicana o bien personas morales de nacionalidad mexicana, y por último sectores dentro de los cuales sí se permite la participación de la inversión extranjera en diferentes proporciones, hasta llegar a la regla general del 51% de inversión mexicana y de 49% de inversión extranjera.

Estos niveles o grados de participación, son también denominados renglones de inversión, mismos que están previstos en los artículos Cuarto y Quinto de la LIE de cuyo texto se desprende la existencia de los siguientes renglones de inversión.

A) Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado.

(10) Barrera Graf. Jorge. Inversión Extranjera, Régimen Jurídico. pág. 42.

- B) Actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos ó a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
- C) Actividades en que se admite la inversión extranjera en distintas proporciones.
Dentro de estas actividades las proporciones de la inversión extranjera varían de acuerdo a su prioridad.
- D) Actividades en las que se aplica la Regla General del 49-51%.
- E) Actividades en que aplica el porcentaje señalado por otros ordenamientos.

A) Actividades reservadas al Estado.

En la redacción del texto legal se habla de actividades reservadas, de manera exclusiva al Estado.

Nos parece una redundancia la inclusión de estas tres palabras, pues el vocablo reservar, es por sí mismo un concepto delimitante y por tanto excluyente.

Por otra parte, nos parece un acierto del legislador hablar de actividades reservadas al Estado y no de actividades reservadas a la Nación como lo hace el constituyente al hablar del Estado en el texto del artículo 27 Constitucional.

Las actividades reservadas al Estado que hace mención la LIE son las siguientes:

- 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 matería.

- e) Electricidad,
- f) Ferrocarriles,
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Dentro de las actividades reservadas al Estado, el petróleo y demás hidrocarburos constituye un renglón de inversión de fundamental importancia, de estrategia básica para el desarrollo de nuestra economía, razón por la cual está reservado al Estado, independientemente de las razones históricas a partir de las cuales se hizo necesaria la reserva de su explotación. Por lo anterior, resulta más que justificada la inclusión del petróleo y demás hidrocarburos, así como la petroquímica básica dentro de este renglón.

El artículo 27 Constitucional al hablar del petróleo establece: "corresponde a la Nación el dominio directo -- de... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógenos 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 en que señale la ley respectiva.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo publicada el 29 de noviembre de 1955 en el Diario Oficial, prevé en su artículo primero: "Corresponde a la Nación el dominio directo inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, incluida la plataforma continental en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los dos intermedios y que componen el

aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él".

Otro ordenamiento de gran importancia fué el decreto del 18 de marzo de 1938, mediante el cual se determinó la expropiación de los bienes de las compañías que entonces se dedicaban a la explotación petrolera.

"La industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos, a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo".⁽¹¹⁾ Combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, granos, parafinas, asfaltos y solventes, y subproductos que se generen en dichos procesos.

El artículo 2 de dicho reglamento establece que la explotación de estas actividades corresponde a la Nación por, conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociados de la misma, creados por el Estado, en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares para la explotación de esta industria.

No obstante lo anterior, en la elaboración de algunos productos predeterminados, que tengan un interés económico ó social fundamental para el país, previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana, la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal podrá autorizar su elaboración, por

(11) Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia Petroquímica. Publicada en el Diario Oficial del 9 de febrero de 1971.

empresas de participación estatal formadas íntegramente por mexicanos o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros.

Es en la elaboración de productos químicos resultado de los procesos subsecuentes determinados en el reglamento, en donde se pueden permitir la participación de la inversión extranjera siempre que sea minoritariamente.⁽¹²⁾

La explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear será hecha solamente por el Estado, a través de la Comisión Nacional de Energía Nuclear.

En materia minera, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera, prevé la participación de la inversión extranjera y de particulares mexicanos y otros casos en que sólo el Estado puede participar; este es el caso de las reservas minerales nacionales constituidas por determinadas sustancias, que sólo el Estado puede explotar a través de entidades públicas mineras mediante asignaciones.

El artículo 28 Constitucional prevé otras actividades cuya realización corresponde exclusivamente al Estado, y que a manera de ejemplo se mencionan, como el correo, la acuñación de moneda y la emisión de billete por medio de un banco central.

Por último y para concluir, el inciso n), del artículo 4º de la LIE, prevé la existencia de actividades en que sólo el Estado puede participar y que se encuentran señaladas en leyes específicas, razón por la cual no quedan comprendidas en el presente trabajo.

(12) Vid. Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa. pág. 48.

- B) Actividades reservadas a personas físicas de nacionalidad mexicana o a personas morales de nacionalidad mexicana, con cláusula de exclusión de extranjeros.

Este grupo de actividades, se ha reservado para personas físicas de nacionalidad mexicana y para personas morales con cláusula de exclusión de extranjeros, por haber estimado el legislador que aunque no constituyen actividades estratégicas para el desarrollo del país, sí son de considerable prioridad, y por tanto, deben quedar en manos de quienes se suponen con mayor arraigo y más identificados con las necesidades económicas, culturales y con los intereses nacionales en general.

Dichas actividades son las siguientes:

- 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.
- f) Las demás que fijen las leyes específicas en las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Tanto la radio y la televisión como el transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales y el transporte aéreo y marítimo nacional, constituyen actividades en que opera el régimen de concesiones y permisos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en favor de personas físicas mexicanas y personas morales con cláusula de exclusión de extranjeros. No obstante, tienen rasgos distintos que a continuación mencionaremos:

- La actividad de radio y televisión está regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión publicada el 19 de

enero de 1960 en el Diario Oficial, ordenamiento que prevé que el uso del espacio territorial por particulares, requiere concesión o permiso de la SCT.

Asimismo, existen estaciones comerciales que requieren concesión y que se otorgan únicamente a ciudadanos mexicanos o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros y estaciones oficiales, culturales y de experimentación, en donde se permite además la participación de organismos oficiales.

Por último, se establece que en caso de que las participaciones de sociedades que realizan estas actividades, fueren transmitidas a gobiernos o personas extranjeras, pasarán al dominio del Estado, con lo que se cierra definitivamente la posibilidad de que la inversión extranjera participe en este renglón.

- En el renglón del transporte automotor federal, además del propio artículo 4º de la LIE, el artículo 152 fracción I de la Ley de Vías Generales de Comunicación, prevé que las concesiones sólo podrán otorgarse en favor de mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos, conforme a las leyes del país...

Respecto a éste último precepto, una interpretación gramatical permitiría la participación de la inversión extranjera, porque en ningún momento se establece prohibición expresa. No obstante lo anterior la duda se esfuma por lo dispuesto en la LIE.

- Por lo que al transporte aéreo y marítimo nacional se refiere, de acuerdo con la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) la concesión se expide únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

De una interpretación gramatical de dicho texto, no se desprende la prohibición expresa para que la inversión extranjera participe. No obstante lo cual la LIE sí es clara al respecto, por lo que se excluye la posibilidad de participación del capital extranjero en esta actividad.

- En la actividad de explotación forestal, ocurre algo semejante a lo que sucede en las anteriores actividades, pues si bien del artículo 87 de la Ley Federal Forestal no se desprende la prohibición para que extranjeros participen como inversionistas en sociedades de personas mexicanas, titulares de concesiones de explotación forestal, el artículo 4º de la LIE sí lo prohíbe.
- La distribución de gas está regulada por el Reglamento de la distribución de gas, publicado en el Diario Oficial del 29 de marzo de 1960, ordenamiento que prohíbe la participación de la inversión extranjera en cualquier modalidad.

C) Actividades en que se admite la inversión extranjera en distintas proporciones.

Por último, existen renglones de inversión en que la inversión extranjera se permite en determinados porcentajes del capital de las empresas que las realizan. Estos renglones de inversión se señalan en el artículo 5º de la Ley, mismo precepto que además, prevé la regla general del 51% de inversión mexicana y 49% de inversión extranjera dentro de una empresa, para aquellos casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado.

Así pues, hoy son tres las actividades en que el artículo

5 de la Ley limita la participación de la inversión extranjera:

a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.

De conformidad con la LIE, el aprovechamiento y explotación de las sustancias minerales puede otorgarse a personas físicas de nacionalidad mexicana y a sociedades mexicanas. Si se tratare de sociedades mexicanas con participación de capital extranjero, éste sólo podrá ser:

- i) hasta un 49%, tratándose de explotación y aprovechamiento de concesiones ordinarias.
- ii) hasta un 34%, tratándose de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales.

b) Productos secundarios de la industria petroquímica:

Al respecto cabe hacer la distinción entre la industria petroquímica básica, reservada al Estado, y la industria petroquímica secundaria, en donde si se acepta la inversión extranjera hasta en un máximo del 40% del capital social de la empresa que realice dicha actividad.

De conformidad con los artículos 2 y 4 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo en materia petroquímica, (RLR del art. 27 RPP) los productos secundarios son aquellos que resultan de los procesos subsecuentes a la obtención de materias primas, industriales básicas, extraídas de una primera formación química importante o de aquellos productos considerados como de interés social económico, fundamental para el país.

Asimismo, consideramos importante mencionar que de

conformidad con el artículo 15 fracción III del RLP artículo 27 RPP, se entiende que son sociedades de particulares con mayoría de capital mexicano, aquellas constituidas conforme a las leyes del país que:

i) Si se trata de sociedades de personas, el 60% del capital corresponde a personas físicas de nacionalidad mexicana o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros cuyos socios sean a la vez:

a') Personas físicas de nacionalidad mexicana o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, o bien,

b') Sociedades mexicanas, en las cuales la mayoría del capital mexicano, esté en manos de personas físicas mexicanas o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros.

ii) Si se trata de sociedades por acciones, que el 60% de ellas se amparen por una serie "A" o mexicana y el resto por otra serie "B" o de suscripción libre. Las acciones serie "A" sólo podrán ser suscritas por personas físicas de nacionalidad mexicana o por sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

c) Fabricación de componentes de vehículos automotores.

Antes de analizar este renglón, es conveniente citar la aclaración que hace Ignacio Gómez Palacio⁽¹³⁾ en el sentido de que "la industria automotriz se desenvuelve en dos ramas: la primera de ella es la que se denomina industria terminal y que tiene por finalidad el ensamble

(13) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ricardo, Inversión Extranjera Directa, pág. 73.

final de los componentes automotrices, siendo por tanto la segunda rama de esta industria, aquella cuyo propósito sea la fabricación de esos componentes o autopartes".

El artículo 5 inciso c) se refiere exclusivamente a la industria de autopartes. La industria terminal se encuentra sujeta a las demás disposiciones generales de la misma ley.

De conformidad con lo anterior, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 40% en el capital de las empresas que se dediquen a la fabricación de autopartes para vehículos automotores.

D) Actividades en las que se aplica la regla general del 49% de inversión extranjera y 51% de inversión mexicana.

La regla general que prevé la ley para aquellas actividades en las que no se señale un porcentaje determinado en que la inversión extranjera deba participar, consiste en lo siguiente:

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

La intención del legislador al establecer tal disposición, fué permitir la participación del capital extranjero hasta en tanto no obtuviera el control de la empresa.

Dicha regla general, no obstante, prevé una limitante en razón de los intereses económicos del país, misma que constituye una facultad para la Comisión Nacional de Inversiones

Extranjeras, al establecer en el siguiente párrafo:

"La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera".

E) Actividades en que se aplica el porcentaje establecido por otros ordenamientos.

Por último, existen actividades en que la inversión extranjera debe sujetarse a porcentajes de participación, señaladas en otras leyes o reglamentos y esto significa, en virtud del artículo quinto de la LIE, que cuando la propia LIE no establezca porcentaje específico para determinada actividad, deberá estarse a lo que señale el ordenamiento legal que sí lo prevé.

Ahora bien, cuando la LIE prevea un porcentaje determinado de participación de la inversión extranjera, para alguna actividad, que entre en conflicto con el señalado en una ley o reglamento expedido con anterioridad a ésta, deberá prevalecer la LIE.

Para mayor claridad, cuando para determinada actividad no exista en la LIE ningún porcentaje específico y sólo la regla general del 49 por ciento como límite, pero exista un porcentaje de participación distinto en un ordenamiento específico, deberá estarse a lo que esa ley o reglamento señale.

Dicha interpretación se deriva del propio párrafo en que

se establece la regla general de exigir el 49% de capital extranjero como máximo.

4. AUTORIZACIONES Y PROCEDIMIENTOS.

El régimen de autorizaciones que contempla la LIE prevé, la participación de distintas instituciones y organismos, cuyo permiso o autorización debe solicitarse antes de realizar determinadas operaciones de inversión.

Las autoridades en materia de inversiones son en primera instancia, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y las Secretarías y Departamentos de Estado. En especial la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo régimen de permisos es de fundamental importancia.

Los preceptos legales que contemplan dicho régimen de autorizaciones, son los artículos 5, 7, 8, 11, 12, 13, 17 al 22, así como el artículo 26 de la LIE.

A continuación hacemos un análisis del régimen de autorizaciones y procedimientos que contempla la LIE, a partir del organismo público que los otorga.

A) Autorizaciones que deben solicitarse de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El artículo 5º de la LIE prevé en su tercer párrafo, que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje del 49% en que la inversión extranjera podrá participar en el capital de empresas mexicanas, cuando se aplique la regla general de 49% - 51%.

En razón de lo anterior, deberá recabarse la autorización

de la Comisión para tal efecto, quien de considerarlo conveniente para la economía del país y en términos del artículo 13 de la propia ley, podrá autorizar la inversión fijando las condiciones en que deberá llevarse a cabo.

Ahora bien, el procedimiento a seguir para que la Comisión otorgue las autorizaciones solicitadas, está señalando en el artículo 15 de la LIE.

Las solicitudes que reciba la Comisión, se tramitarán por conducto de su Secretario Ejecutivo; la Comisión entonces, dictará las resoluciones respectivas, mismas que se turnarán a la Secretarías y Departamento de Estado que corresponda de acuerdo con la rama de actividad económica que se trate, quienes emitirán las autorizaciones que procedan de acuerdo a las resoluciones dictadas por la Comisión. Dichas autorizaciones se turnarán nuevamente a la Comisión, quien las hará del conocimiento de los interesados.

Además de esta autorización que otorga la Comisión respecto a la modificación del porcentaje contemplado en la regla general del 49-51 en casos concretos, existen otras muchas facultades de la Comisión, mismas que contempla el artículo 12 de la LIE y que son objeto de análisis en otro apartado.

B) Autorizaciones que deben solicitarse a la Secretaría de Relaciones Exteriores. (SRE)

Los artículos 7, 17, 18, y 19 establecen que será necesario obtener el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para realizar algunas operaciones fundamentales en materia de inversión extranjera, a saber:

a) Para que personas físicas extranjeras adquieran el

dominio sobre tierras y aguas.

Para tal efecto, deberán celebrar ante la propia Secretaría, el convenio a que se refiere la fracción I del párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional mismo que establece, en su parte conducente: "sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo..."

Esta es la llamada cláusula Calvo, y su inclusión tanto en el texto constitucional como en el de los permisos que otorga la Secretaría, tiene su motivación en razones de índole histórica.

- b) Para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades (artículo 17 de la LIE).

La expedición de este permiso deberá ajustarse a las resoluciones que dicte la Comisión.

- c) Para la Constitución de Fideicomisos.

Dada la prohibición que existe en la legislación mexicana y fundamentalmente en el artículo 27 Constitu-

cional para que los extranjeros adquieran el dominio directo de bienes inmuebles dentro de la "zona prohibida", se adoptó como instrumento jurídico idóneo el fideicomiso, que otorga a los extranjeros la posibilidad de obtener el uso y goce de dichos bienes, sin que detenten el dominio directo sobre ellos salvando así la prohibición constitucional. El fideicomiso se establece entonces, con el objeto de evitar que se constituyan en favor de extranjeros, derechos reales sobre dichos inmuebles.

Esto tiene su antecedente en los decretos de 29 de junio de 1944 y 29 de abril de 1971, mismos a que se hizo mención en el primer capítulo de este trabajo.

Aunque el objetivo del presente apartado es señalar los casos en que se requiere autorización de la SRE para realizar determinadas inversiones, consideramos importante aclarar algunas cosas sobre aspectos de relevancia dentro de este régimen de permisos que otorga la SRE:

Por lo que respecta a la capacidad para adquirir el dominio de tierras, el artículo 27 Constitucional faculta al Estado para que en forma discrecional, conceda a los extranjeros el derecho de adquirir en propiedad privada las tierras de la Nación, siempre que convengan en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes.

Ahora bien, en la misma fracción I del artículo citado, se prevé la existencia de las llamadas zonas prohibidas, en donde los extranjeros no pueden adquirir el dominio directo de las tierras. Dicha zona prohibida es la que se localiza en una faja de cien kilómetros a lo

largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

El concepto de zonas prohibidas nace en la Constitución de 1917, en que su existencia se hizo indispensable para conservar la integridad del territorio por invasiones bélicas.

La fracción I del artículo 27 Constitucional, reconoce capacidad para adquirir las tierras y aguas de la Nación a las personas físicas de nacionalidad mexicana y a las sociedades mexicanas. Si consideramos que es mexicana aquella sociedad que se haya constituido conforme a las leyes del país y que en él tenga su residencia, resulta que los inversionistas extranjeros, en términos del artículo 27, podrían adquirir el dominio las tierras y aguas como socios de sociedades mexicanas. Por lo anterior, la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, en su artículo 1º interpretó la disposición constitucional, ampliando la prohibición establecida para determinar que ningún extranjero podrá ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio dentro de la zona prohibida.⁽¹⁴⁾

De conformidad con lo anterior, concluimos que ni los extranjeros ni las sociedades mexicanas constituidas conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, esto es, con cláusula de admisión de extranjeros, podrán adquirir tierras y aguas dentro de la zona prohibida.

Asimismo, sólo los mexicanos personas físicas, y las sociedades mexicanas constituidas conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica citada, esto es, sociedades con

(14) Vid. Ramos Garza Oscar, México ante la Inversión Extranjera, Legislación, Políticas y Prácticas. La Impresora Azteca, S.deR.L., Segunda Edición - México 1972. pág. 231 a 233.

cláusula de exclusión de extranjeros pueden adquirir --
tierras y aguas dentro de la zona prohibida.

- C) Autorizaciones que deben solicitarse de la Secretaría de Estado que corresponda, según la rama económica de que se trate.

El artículo 8 de la LIE prevé que tratándose de adquisición de empresas ya establecidas, por parte de inversionistas extranjeros, es necesario recabar la autorización de la Secretaría que corresponda, cuando dichas adquisiciones excedan del 25% del capital o del 49% de los activos esenciales para la explotación.

Respecto a la redacción de este párrafo, es importante hacer la aclaración en el sentido de que se excluye a las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, para solicitar esta autorización.

En segundo lugar, llama la atención que el legislador haya previsto que la autorización deberá solicitarse siempre que se excedan los porcentajes establecidos, sin importar si las adquisiciones se hacen "en uno o varios actos o sucesión de actos", ya que lo importante es someter a autorización aquellas adquisiciones, por las que se excedan los porcentajes establecidos en el precepto que se comenta, con el objeto de evitar que la inversión extranjera controle empresas, cuando en realidad no es necesario para la economía del país. Esto de acuerdo con el espíritu del legislador y con el texto del artículo 13 de la propia LIE.

En tercer lugar, es conveniente reflexionar sobre el concepto de activos fijos de una empresa, ya que existirán bienes que formen parte del activo fijo de una empresa.

que no lo son en otra en donde forman parte del activo circulante. Luego entonces depende de la naturaleza de la actividad a que se dedica cada empresa, la clasificación de determinados bienes dentro del activo fijo o fuera de él.

La parte final del párrafo que se analiza, establece que se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación. Esto significa que los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la Ley, no podrán arrendar más del 49% de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

5. PROMOCION DE LA INVERSION EXTRANJERA.

Tal y como su nombre lo indica, la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, constituye un ordenamiento cuyo objetivo principal estriba precisamente, en promover la inversión mexicana a través de disposiciones que limiten la inversión extranjera, delimitando el campo que se encuentra vedado para que la inversión extranjera participe.

En este contexto, solamente podría hablarse de promoción a la inversión extranjera, cuando en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que inhiben la inversión extranjera, existen ciertas disposiciones que conservan algunos instrumentos, para que el inversionista extranjero obtenga ciertos beneficios.

Tales disposiciones que "promueven" la inversión extranjera, son las relativas al fideicomiso, por el que el inversionista adquiere derechos, que de otra manera le serían negados o

restringidos, las que se refieren a la facultad de la Comisión de autorizar en casos concretos la modificación del porcentaje de capital o de activos fijos a adquirir. Esto es, la promoción de la inversión extranjera dentro de la LIE, sólo se puede entender en el sentido de la libertad del extranjero para invertir, si se respetan las limitaciones de la Ley.

6. RESGUARDO DE LAS INVERSIONES MEXICANAS.

La LIE contiene una serie de preceptos cuyo objetivo fundamental es resguardar la inversión mexicana, reservar para ella algunos renglones de inversión, señalar porcentajes como límite de participación de la inversión extranjera y establecer un régimen de autorizaciones y permisos al que están sujetas determinadas operaciones, autorizaciones que son en muchas ocasiones discrecionales, y finalmente a través de un derecho de preferencia en favor de inversionistas mexicanos, para efectuar cierto tipo de adquisiciones.

Este resguardo de las inversiones mexicanas, se otorga entonces en base a los siguientes mecanismos y disposiciones:

- a) Actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de extranjeros, que contempla el artículo 4º en su segundo párrafo, mismas que han sido comentadas.
- b) Límites de porcentajes de participación de la inversión extranjera en los 3 renglones de inversión a que se refiere el artículo 5º de la LIE en su primer párrafo, cuyos comentarios fueron hechos en apartado anterior.
- c) La Regla General del 49% de inversión extranjera como

máximo que prevé el propio artículo 5º de la Ley, para el caso en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, en tanto no tenga la inversión extranjera, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Esta regla general es de fundamental importancia y en su parte final contiene el objetivo medular de toda Ley.

Esto es, evitar que la inversión extranjera obtenga el control o la facultad de determinar el manejo de la empresa, cuando esto provenga de cualquier título.

Este 49% de participación extranjera, se refiere al capital social de las empresas, esto es, el capital social que corresponda a una sociedad o las aportaciones, cuotas sociales o contribuciones de cualquier ente asociativo regulado por la LIE. No se refiere por tanto al patrimonio de la empresa que se integra también con los activos de ésta. (15)

Ahora bien, este porcentaje del 49%, será permitido siempre y cuando la inversión extranjera no tenga el control de la empresa, pues si tuviere por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa, requerirá de la autorización de la Comisión de Inversiones Extranjeras, aunque tuviere cualquier porcentaje menor al 49% del capital social de la empresa.

Con esta disposición, el legislador quiso evitar la subordinación del capital mexicano al extranjero.

d) La regla consiste en que la participación de la inversión

(15) Vid. Barrera Graff Jorge. Inversiones Extranjeras. Su régimen jurídico. pág. 106.

extranjera en los órganos de administración, no podrá exceder de su participación en el capital.

- e) La prohibición para que inversionistas extranjeros adquieran el dominio directo de tierras y aguas en las zonas prohibidas.

Esta prohibición, deriva de lo que establece el artículo 27 Constitucional en la fracción I.

- f) El régimen de autorizaciones requeridas para que los inversionistas extranjeros adquieran más del 25% del capital, o más del 49% de los activos fijo, o de los esenciales para su explotación, así como el arrendamiento de una empresa.

- g) El derecho de preferencia para que inversionistas mexicanos efectúen las adquisiciones del capital de empresas - establecidas, así como los activos fijos y esenciales para su explotación.

Este derecho lo establecen los artículo 9 y 10 de la Ley, y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es el órgano encargado de promoverlo. En la actualidad, este derecho de preferencia ha sido letra muerta, a pesar de lo favorable que resultaría impulsarlo. Es recomendable que en la nueva legislación se detalle.

- h) En última instancia, constituyen un resguardo para las inversiones mexicanas, todas las demás limitantes impuestas - por la LIE a la inversión extranjera, tales como el régimen de sanciones, permisos y autorizaciones, etc.

7. RECURSOS.

La LIE no prevé la existencia de recurso alguno para combatir los actos de autoridad que se expidan en el ámbito de

aplicación de la Ley.

8. SANCIONES.

El régimen de sanciones que establece la LIE, está previsto en los artículos 8 y del 28 al 31. Se prevén tres tipos de sanciones de diversa índole, a saber: sanciones de índole civil, como la nulidad, la prohibición de pagar dividendos y la responsabilidad que se impone sobre distintas personas; sanciones de índole administrativo como la multa y la sanción penal del artículo 31 que prevé un tipo delictivo por simulación.

Al establecer el régimen de sanciones, el legislador quiso dotar a sus disposiciones de fuerza coercitiva para garantizar la observancia de la Ley, pues es de todos sabido, que toda norma jurídica adquiere relevancia al imponerse una sanción que proteja su violación.

Dicho lo anterior, pasamos a hacer un análisis de cada una de las sanciones previstas por la LIE; siguiendo el orden expositivo y en mucho, las ideas del maestro Jorge Barrera Graf.

A) Sanciones Civiles.

a) Sistema de Nulidades.

El artículo 28 establece que serán nulos los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley y las que deben inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se registren. Esto es, se trata de una nulidad por causas genéricas.

El artículo 8 de la LIE, establece que serán nulos los actos que se realicen sin la autorización de la Secreta

ría correspondiente, cuando alguna de las personas a que se refiere el artículo 2º adquiera más del 25% del capital, o más del 49% de los activos fijos de una empresa y los actos por los que la administración de ésta, recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa.

De lo anterior, se desprende que se trata ésta de una nulidad por causas específicas.

Ahora bien, por lo que respecta a la naturaleza y efectos de estas nulidades, la doctrina se muestra dividida. Citamos las opiniones de dos distinguidos tratadistas de la materia:

- Barrera Graf⁽¹⁶⁾ afirma, que la nulidad prevista en el artículo 8 es realmente tal, esto es, una nulidad relativa que se aplica solamente a las operaciones a que el propio artículo se refiere. Por otra parte, afirma que la "nulidad" regulada por el artículo 28 no es tal, "porque no se refiere al contenido de los actos sino meramente a manifestaciones externas de él frente a la administración pública... o sea que se trata de una ineficacia que se aplica a todos los actos reglamentados en la LIE."

Mas adelante, al explicar porqué no son nulidades las sanciones previstas en el artículo 28, dá la siguiente razón: "tal sanción no afecta a la esencia ni a la naturaleza del acto jurídico, sino meramente a su aplicación externa, frente a terceros como son las autoridades de la administración pública".

(16) Barrera Graf Jorge, Inversiones Extranjeras, pág. 155 a la 157.

Respecto al efecto de esta ineficacia, el autor dice: "a virtud de ella, las partes que intervinieron en la celebración o ejecución del negocio viciado, no podrían invocar éste, ni pedir su reconocimiento y los efectos del acto frente a autoridad mexicana alguna... de tal manera que resultaría cuestionable si al inversionista, extranjero o mexicano, que violó algún precepto de la LIE, le correspondiera el derecho de reclamar en juicio a su contraparte."

Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora⁽¹⁷⁾ por su parte, no hace ninguna distinción entre las nulidades previstas en ambos preceptos y establece además, que la determinación de si se trata de una nulidad absoluta o una relativa, corresponde hacerla a la autoridad judicial, al afirmar: "La LIE no califica la nulidad que prevé como sanción, no señala si el acto calificado con nulidad puede producir sus efectos, ni menciona si éste desaparece por confirmación o prescripción. Deja a la autoridad judicial decisoria la calificación de la nulidad que corresponda."

En nuestra opinión el punto de vista de Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, resulta más acorde con los objetivos y alcances de la LIE, pues en todo caso, será la autoridad judicial la que decida qué clase de nulidad se configura, con base en las características del caso concreto.

Por lo que se refiera a los efectos que Barrera Graf⁽¹⁸⁾

(17) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa. pág. 227.

(18) Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras, Su régimen Jurídico. pág.160

dice causará la resolución de ineficacia o nulidad "no siempre serán los efectos propios de las sanciones de nulidad que establece el Código Civil o sea la restitución... el pago de daños y perjuicios, la invalidez de la transmisión de inmuebles... por la obvia razón de que muchos de los actos anulados no son bilaterales".

b) Prohibición de pagar dividendos.

El artículo 27 de la LIE establece que "las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban".

El último párrafo prevé que "las sociedades que debiendo inscribirse no cumplan con esta obligación, se registrarán de oficio o a petición de cualquiera de sus socios".

En primer lugar, queremos delimitar el alcance de la norma. En este sentido, el precepto en cita se refiere exclusivamente a las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2 de la Ley, de acuerdo a lo que establece el artículo 23 fracciones II y IV de la propia Ley.

De lo anterior, se desprende que quedan excluidas de este supuesto las sociedades mexicanas sin participación de inversión extranjera y todo otro ente asociativo distinto a la sociedad y a las unidades económicas.

Ahora bien, dentro de la sociedad, ¿cuáles son los títulos que deben registrarse?. De acuerdo con Barrera

Graf⁽¹⁹⁾ y con el contenido de la fracción IV del artículo 23, deberán registrarse únicamente los títulos representativos del capital, esto es, las acciones representativas del capital, pues el régimen de registro no se aplica a las partes sociales o aportaciones de otro tipo de entes asociativos.

De acuerdo con lo anterior, si una sociedad en la que participe algún inversionista extranjero, no está inscrita en el registro en términos de la fracción II del artículo 23, no podrá pagar dividendos a ningún accionista, ni nacional ni extranjero.

Para concluir, señalaremos que el artículo 27 de la ley prevé una doble prohibición para pagar dividendos: En primer lugar una prohibición para las sociedades, si no están inscritas en el registro y en segundo lugar, una prohibición para que esas sociedades no paguen dividendos a los títulos, que debiendo estar registrados no lo estén.

Finalmente, la sanción para las inscripciones que no se realicen, será la que establece el artículo 28 de la LIE, al determinar que los actos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, serán nulos. La única excepción, que por cierto no contempla el mencionado artículo 28, es la constitución de sociedades, misma que no puede ser declarada nula, por un principio de orden público en favor de derechos de terceros y en aras de la seguridad en el comercio.

c) Sanciones a miembros de empresas.

(19) Vid. Barrera Graf Jorge, Inversiones Extranjeras, su Régimen Jurídico. pág. 162.

El artículo 29 de la LIE establece la responsabilidad solidaria de los administradores, directores, gerentes generales y miembros de los órganos de vigilancia, en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece la Ley.

Las bases delimitantes de esta norma son:

- 1) Se aplica a la empresa. Esto es, tanto a sociedades como a otro tipo de entes asociativos u organizaciones, cuyo titular no sea una persona moral, en las que pueda participar la inversión extranjera.
 - 2) "La sanción de solidaridad... consiste en la obligación de prestar cada uno por sí, en su totalidad, la prestación debida (solidaridad pasiva) y no en la solidaridad activa, o sea, el derecho de dos o más acreedores para exigir, cada uno de por sí, el cumplimiento total de la obligación (artículo 1987 C. Civil), ya que en el caso del artículo 29 que examinamos el vínculo solidario se establece respecto de una sanción administrativa (multa), que sólo puede ser exigida por el SIC⁽²⁰⁾ (Secretaría de Industria y Comercio).
 - 3) Que los actos se refieran al ejercicio de sus funciones respecto a la violación de las obligaciones que la LIE establece.
 - 4) La solidaridad se limita al pago de la multa.
- d) Sanciones a funcionarios públicos.

El artículo 30 sanciona con pérdida de la patente o del

(20) Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras, su régimen jurídico, pág. 176.

cargo a:

- 1) Notarías y corredores que no inserten en los documentos en que intervengan, las autorizaciones que deban expedirse en los términos de la Ley.
- 2) Encargados de los Registros Públicos que inscriban documentos en los que no conste la autorización correspondiente.

B) Sanciones Administrativas.

La sanción administrativa prevista por la LIE, es la multa que consiste en el pago de \$ 100,000 (CIEN MIL PESOS), contemplada en el artículo 29 de la LIE, a cargo de los funcionarios que en ejercicio de sus funciones violen las obligaciones que la LIE les impone.

En la actualidad por los efectos inflacionarios, resulta impráctico fijar multas en cantidades específicas, por lo que resulta risible el monto establecido.

No obstante lo anterior, se prevé otro parámetro cuya imposición resulta mas onerosa, y por tanto más respetable que consite en la imposición de una multa equivalente al importe de la operación realizada.

C) Sanción Penal.

La más grave sanción prevista por la LIE es la sanción penal, que se establece en el artículo 31 del propio ordenamiento. Dicho precepto sanciona "con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos a quien se coloque en el supuesto que actualice el tipo delictivo señalado, mismo que consiste en lo siguiente:

"... quien simule cualquier acto que permita el goce o la

disposición de hecho por parte de personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2 de esta ley, de bienes o derechos reservados a los mexicanos o cuya adquisición estuviera sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren obtenido, en su caso".

Los elementos del tipo son los siguientes:

- 1) Sujeto activo: cualquier persona.
- 2) Beneficiario: cualquier sujeto de los señalados por el artículo 2 de la LIE.
- 3) Acto delictivo: Simulación de cualquier acto que permita el goce o disposición de hecho, de bienes o derechos reservados a mexicanos o cuya adquisición estuviese sujeta a los requisitos o autorizaciones, que no se hubieran cumplido u obtenidos en su caso.

Barrera Graf señala que la conducta simulada consiste en una declaración falsa de posición o de... actuación, que permita la realización del ilícito penal y que a virtud de tal proceder, conceda un beneficio indebido al inversionista extranjero".

"La concurrencia de estas notas en el sujeto, plantea el fenómeno jurídico conocido genéricamente como interposición de persona, de la cual, una de las manifestaciones es la del prestanombre... quien realiza una actividad contraria a derecho cuando viola una disposición legal, o inclusive, el espíritu de una ley o de una norma".

"...actuando falsa y dolosamente, con la finalidad de engañar a terceros y de beneficiar a un extranjero respecto a situaciones y actos que le están vedados".⁽²¹⁾

(21) Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras, su régimen jurídico. Op. cit. pág. 184.

En nuestra opinión es acertada la configuración del tipo por parte del legislador por ser de una gran amplitud y generalidad. Sin embargo, por lo que se refiere a la multa, pensamos que sería de una mayor efectividad si se elevara el monto de esta, a una cantidad equivalente o inclusive mayor al monto de la operación realizada.

En su caso, también procedería la indemnización por daños a terceros.

9. MEDIOS DE CONTROL.

La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, establece dos organismos que constituyen medios de control de la inversión extranjera que se realiza en México: en primer lugar la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y en segunda instancia, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) cuyas características, atribuciones y facultades se mencionan a continuación:

A) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

a) Antecedentes.

La CNIE constituye el organismo encargado de coordinar y dirigir los esfuerzos y la política, nacional en materia de inversiones extranjeras, marcando las pautas y señalando los lineamientos a seguir al respecto, de acuerdo con las circunstancias y necesidades económicas del país .

El antecedente inmediato de la CNIE, es la Comisión Mixta Intersecretarial creada por el acuerdo publicado el 23 de junio de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, misma que se creó con el objeto de coordi-

nar la aplicación de las diversas disposiciones en materia de inversiones extranjeras.

Al respecto, seguimos al Lic. Oscar Ramos Garza⁽²²⁾ quien hace un análisis profundo de la Inversión Extranjera en México.

Originalmente, la Comisión Mixta Intersecretarial estaba integrada por los representantes de seis organismos: un representante de la Presidencia y uno de cada una de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía y Agricultura y Ganadería, sin embargo, por acuerdo presidencial del 1º de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de abril de 1950, se adicionó con un séptimo representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Presidía la comisión el representante de la Presidencia de la República.

La Comisión Mixta Intersecretarial tenía por objeto:

- "1. Coordinar, entre las diferentes dependencias del Ejecutivo, la política a seguir para el desarrollo de la economía del país, en relación con la inversión armónica de capitales nacionales y extranjeros.
2. Lograr que el control que las leyes vigentes atribuyen a diversas Secretarías, se ejerza de acuerdo con un criterio uniforme, y;
3. El estudio sistemático y constante y la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado corresponde, de acuerdo con los artículos y leyes antes mencionados".⁽²³⁾

(22). Ramos Garza Oscar. Op. cit. pág. 24.

(23) Ibidem.

Asimismo, la Comisión Mixta Intersecretarial tenía la obligación de comunicar a las Secretarías que la integraban, las normas generales que debía seguir en la aplicación del marco jurídico de las inversiones extranjeras, constituido por las siguientes disposiciones:

- "a) Artículo 2, 87 y 88 de la Ley de Población.
- b) Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional.
- c) Ley de Nacionalidad y Naturalización.
- d) Decreto de 29 de junio de 1944 para la adquisición de bienes por extranjeros y por sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros, y
- e) Artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles".

Así pues, la Comisión Mixta Intersecretarial, en ejercicio de sus funciones dictó doce normas generales relativas a la interpretación que debía seguirse y en la aplicación de las disposiciones legales sobre inversiones extranjeras.

- b) Organización, funcionamiento y facultades de la CNIE.

El artículo 11 de la LIE crea a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que es el órgano encargado de coordinar los criterios de la Administración Pública para poner en práctica las disposiciones en materia de inversiones extranjeras.

Integración.- La CNIE está integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exterio-

res, Hacienda y Crédito Público, Minas e Industria Paraestatal (antes de Patrimonio Nacional), de Comercio y Fomento Industrial (antes de Industria y Comercio) del Trabajo y Previsión Social y de Programación y Presupuesto (antes de la Presidencia).

Además de los titulares de dichas Secretarías de Estado que son los miembros titulares de la Comisión, existen los miembros suplentes que son los Subsecretarios designados para tal efecto por los Secretarios de Estado que integran la Comisión.

Como órgano especial existe el Secretario Ejecutivo de la Comisión, designado directamente por el Presidente de la República, que es el funcionario que representa a la Comisión y ejecuta sus resoluciones, además de fijar sus normas de organización administrativa, ejercer el presupuesto que la Comisión haya asignado y dirigir el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, entre otras de sus atribuciones. Sus facultades están previstas en el artículo 14 de la Ley.

De lo anterior se desprende que el Secretario Ejecutivo, es un funcionario independiente de la Comisión, por ser designado directamente por el Presidente de la República.

Por último, la Comisión cuenta con personal técnico y administrativo.

Objetivo.- El objetivo principal de la Comisión es coordinar la política administrativa de todas las dependencias públicas, en materia de Inversiones Extranjeras y velar por la observancia de la LIE.

Funcionamiento.- La Comisión, a pesar de ser un organismo integrado por varios miembros de igual rango, no constituye un cuerpo colegiado que funcione a través de la votación de sus miembros, sino que cada Secretario resuelve los casos que sean de su competencia, de acuerdo a la rama de la actividad económica que se trate. El propio artículo 11 - en su segundo párrafo, establece que la Comisión sesionará por lo menos una vez al mes, cuyas sesiones serán presididas rotativamente por cada uno de los Secretarios que la integran conforme al orden establecido en dicho precepto.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 15 de la LIE las solicitudes para obtener las autorizaciones que la Comisión debe otorgar, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El artículo 16 establece "Las Secretarías y Departamentos de Estado dentro de su esfera de competencia, resolverán - los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las disposiciones de esta Ley".

Por último, el segundo párrafo del artículo 15 de la LIE - preceptúa: "Las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías y Departamentos de Estado que corresponda, quienes emitirán las autorizaciones que procedan con apego a las resoluciones citadas".

De las disposiciones transcritas, se desprende que las autorizaciones que se entienden son competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado que corresponda, (artículo 16), en realidad son determinadas por la Comisión a través de su Secretario Ejecutivo, tal y como lo establece el artículo 15 en su segundo párrafo.

Naturaleza Jurídica.- De acuerdo con el maestro Gómez

Palacio⁽²⁴⁾ la Comisión es un cuerpo centralizado, que depende íntegramente del poder Ejecutivo.

En este sentido, la Comisión es un organismo de las denominadas comisiones intersecretariales, que son órganos colegiados integrados por los representantes de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y otros organismos..."

Facultades.- La CNIE tiene una serie de facultades de medular importancia, la mayoría de las cuales se encuentran señaladas en el artículo 12 de la LIE. Dentro de estas facultades existen algunas íntimamente relacionadas, razón por la cual las analizaremos en forma conjunta, siguiendo en mucho el orden y las ideas del maestro Gómez Palacio:

- i) Fracciones I y II.- Facultan a la Comisión para resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que puede participar la inversión extranjera, así como para fijar las condiciones en que deba realizarse tal inversión.
- ii) Fracción III.- De acuerdo con ella, la Comisión resolverá sobre la inversión extranjera a efectuarse en:
 - a') Empresas ya establecidas.
Esta facultad se apoya en lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley, precepto junto con el cual deberá interpretarse.
 - b') Empresas por establecerse en México. Esta facultad debe interpretarse a la luz del artículo 8 de la Ley.
 - c') En nuevos establecimientos.
Esta facultad se aplica en el caso de empresas ya establecidas.

(24) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Inversión Extranjera Directa pág. 156.

Es importante resaltar la diferencia del concepto empresa y establecimiento. Esta distinción fué "una de las pocas adiciones efectuadas a la iniciativa presidencial por el congreso"(25)

El artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo hace la distinción en los siguientes términos.

empresa: unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios.

establecimiento: unidad técnica que como sucursal, agencia y otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

En este sentido, se puede afirmar que la empresa ya establecida que destina sus recursos a crear un nuevo establecimiento, al destinar bienes al logro de un fin económico, está invirtiendo y si dicha inversión trae como consecuencia el incremento de las operaciones de la empresa, el inversionista extranjero, debe recabar el permiso de la Comisión.

- iii) Fracción IV.- Esta fracción faculta a la Comisión para resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

(25) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Análisis de la Inversión Extranjera en México, pág. 58.

La intención del legislador fué regular la expansión de la inversión extranjera, sometiéndola al requisito de obtener autorización de la CNE siempre que tratara de acceder a un nuevo mercado.

El problema en este caso, es determinar cuándo se está en presencia de un nuevo campo de actividad económica o cuando se participa en una nueva línea de productos.

Al respecto, se estima que cuando "los actos de los inversionistas no representan importantes desviaciones operativas, sino cambios de sistemas y políticas de producción y mercado, normales en el desarrollo de las operaciones de una empresa, no deben estar sujetos a autorización". (26)

Asimismo, si se mantienen las mismas características esenciales del producto sin importar presentación, forma o empleo, no se trata de una nueva línea.

Como vemos, los criterios para determinar si se está en presencia de una nueva línea de productos pueden ser de distinta índole, a pesar de lo cual no llegan a ser lo preciso que se quisiera, razón por la cual, "las autoridades avocadas a decidir, deberán basarse en la interpretación legislativa y en el testimonio de peritos". (27)

- iv) Fracción V.- Faculta a la Comisión para ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias

(26) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio. Análisis de la Inversión Extranjera en México. pág. 99.

(27). Ibidem, pág. 103.

gubernamentales, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias, Comisión Nacional de Valores y otros. La designación de los anteriores organismos no es limitativa ya que en la práctica, la Comisión ha resuelto consultas hechas por otras personas con interés en la materia, que no se encuentran designadas en la fracción V del artículo 12 de la Ley, tales como asociaciones y colegios entre otros.

- v) Fracción VI.- Conforme a esta fracción, la CNIE establecerá los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

Esta facultad implica el otorgamiento de una función que no es propia de un órgano del poder ejecutivo, pues la interpretación de las normas jurídicas, esto es el establecimiento de criterios pero su aplicación, incumbe al poder judicial.

No obstante lo anterior, la Comisión ha emitido criterios que varían de un momento a otro de acuerdo a las circunstancias políticas y económicas del país.

- vi) Fracciones VII y VIII.- Estas, hablan de la facultad de la Comisión para coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras, así como someter a la consideración del poder ejecutivo proyectos legislativos sobre inversiones extranjeras.

vii) Fracción X.- La última fracción del artículo 12 de la LIE confirma las facultades que tiene la Comisión, en virtud de lo dispuesto por otros preceptos de la propia Ley, entre las que se encuentran:

- a') Facultad para resolver los casos en que los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos. (artículo 25 fracción I de la LIE). En virtud de las reformas a la Ley Geeral de Sociedades Mercantiles, esta facultad se hizo nugatoria.
- b') Facultad para resolver sobre la adquisición de títulos al portador. (artículo 25 último párrafo). Esta facultad se encuentra en la misma situación que la anterior.
- c') Facultad para consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores..., como lo mencionamos en apartados anteriores de este trabajo, esta facultad está mal ubicada dentro de la Ley.

B) El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), organismo creado por la LIE en su artículo 23, constituye un medio de control de la inversión extranjera en la medida en que es la institución que almacena la información relacionada con la inversión extranjera en México.

El artículo 23 establece - "Se crea el Registro Nacional

de Inversiones Extranjeras, en el que deberán inscribirse:

- I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta Ley.
- II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2º de esta Ley.
- III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados en esta Ley.
- IV. Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones, y
- V. Las resoluciones que dicte la Comisión"

"El reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionar se la información".

Por último, el artículo 24 establece que el RNIE depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.

CAPITULO V

EL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA
INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA EXTRANJERA.

1. ESTRUCTURA GENERAL.

El Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (en adelante el reglamento) publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de mayo de 1989, es el ordenamiento en vigencia que reglamenta las disposiciones de la LIE.

El Reglamento está integrado por ochenta y seis artículos dispuestos en nueve títulos, cada uno de los cuales consta de indistinto número de capítulos.

Consideramos que la estructura del reglamento debe estar en concordancia con la adoptada por la ley que regula, de tal manera que exista, en la medida de las posibilidades, cierta simetría en ambos ordenamientos.

A) Considerando.- El reglamento se inicia con varios Considerandos que son una serie de razonamientos en los que se destacan las necesidades que tiene el país en materia económica, y que sirven de motivo para la expedición del reglamento que substituye al antiguo Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Del capítulo de considerandos, se desprenden los nuevos principios que imperarán, en la legislación sobre inversiones extranjeras y que el propio reglamento abraza. En ellos, se trata de impulsar los siguientes aspectos: crecimiento sin inflación, creación de bienestar económico para la población, acceso a los mercados de comercio

mundial y en general el crecimiento y la expansión de la economía mexicana. Para cumplir con los anteriores objetivos se propiciará la promoción de la inversión extranjera a través de las siguientes prácticas:

- Impulsos y ventajas para las empresas que realicen exportaciones.
- Impulso a los mecanismos que contribuyan de manera positiva a la balanza de pagos.
- Creación de empleos.
- Desregulación administrativa, entre otros.

B) Título Primero.- Este título se denomina Disposiciones generales y está integrado por los 4 primeros artículos.

A nuestro juicio, resulta adecuada tal denominación pues contiene disposiciones de índole aclaratoria y de determinación de conceptos.

El artículo 1º define los conceptos contenidos en la ley para evitar errores interpretativos.

El segundo artículo, a nuestro juicio, podría reducirse a expresar que cuando las autoridades respectivas no resuelvan una solicitud, dentro de los plazos establecidos se entenderá otorgada, para dejar que la regulación de los procedimientos y trámites se hiciera en el capítulo de Régimen de Autorizaciones respectivo.

Los artículos 3º y 4º del Reglamento, a nuestro juicio no deberían estar ubicados en el título de Disposiciones Generales pues en realidad regulan situaciones vinculadas a los sujetos de la LIE, por lo que bien podrían formar parte del capítulo de sujetos.

- C) Título Segundo.- Este título se denomina De la inversión extranjera y consta de dos capítulos: el primero se llama "de las actividades económicas en general" y el segundo "de la inversión de sociedades financieras internacionales para el desarrollo".

En virtud de que el primero de los capítulos consigna excepciones al régimen de autorizaciones (artículos 5, 6 y 7) debería formar parte del capítulo que regulará tal régimen.

El capítulo II denominado "de la inversión de sociedades financieras internacionales para el desarrollo", podría formar parte del capítulo relativo a la promoción de la inversión.

- D) Título Tercero.- Denominado De la inversión extranjera mediante fideicomisos.

Este título resulta del todo adecuado en su denominación y en la composición de los capítulos que lo integran que son los siguientes:

Capítulo I. Sobre acciones, activos fijos y empresas.

Capítulo II. De la inversión neutra.

Capítulo III. Sobre inmuebles.

Capítulo IV. De la inversión extranjera temporal.

Dichos párrafos contienen una serie de disposiciones relativas a los derechos y obligaciones que surgen para los inversionistas extranjeros que quieran participar como fideicomisarios en las distintas clases de fideicomisos contemplados por el reglamento y aunque tales preceptos contienen aspectos de autorizaciones, la esencia del contenido de dichos artículos hace más lógico pensar en

Incluirlos en el título relativo a la inversión extranjera mediante fideicomisos.

- E) **Título Cuarto.**- El título cuarto del reglamento es denominado De la ampliación de la inversión extranjera mismo que es correcto.

En nuestra opinión, ese título podría ser ubicado antes del actual título séptimo, de la Promoción de la Inversión y después de la constitución y modificación de sociedades con el objeto de que quedaran más próximas las disposiciones relativas a la promoción de la inversión y el de la ampliación de la inversión extranjera, disposiciones que tienen relación entre sí aunque contengan también algunos rasgos distintivos que permiten que integren títulos independientes.

El título cuarto enuncia los requisitos que deben cumplir los inversionistas extranjeros para no requerir autorización de la Secretaría cuando pretendan:

- a) Abrir, operar y relocalizar nuevos establecimientos industriales, comerciales o de prestación de servicios.
- b) Efectuar inversiones en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

- F) **Título Quinto.**- Denominado De la constitución y modificación de sociedades. Este título recoge el régimen de permisos que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores tanto para la constitución de sociedades como para la modificación de los estatutos sociales. Su denominación resulta adecuada y su ubicación no es inconveniente.

- G) **Título Sexto.**- Se denomina De la adquisición y arrendamien

to de inmuebles. Está integrado por 3 artículos que establecen los supuestos bajo los cuales se requiere permiso de la SRE para adquirir o arrendar inmuebles dependiendo de la nacionalidad del inversionista que pretenda hacer la adquisición o efectuar el arrendamiento y de la ubicación del bien.

H) Título Séptimo.- Este título consta de 3 artículos y se nombra De la promoción de la inversión, cuya denominación resulta adecuada si tomamos en cuenta el contenido de las disposiciones que lo integran, que establecen la facultad de la Comisión para expedir reglas de carácter general, instrumentos y mecanismos para promover nuevas inversiones, así como la creación de un directorio nacional de inversionistas mexicanos y de un catálogo de propuestas. También prevé la creación de un comité para la promoción de la Inversión en México.

I) Título Octavo.- El título cuyo análisis nos ocupa en estas líneas se llama: Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y está integrado por cinco capítulos que se refieren a la organización y funcionamiento del registro (en lo sucesivo RNIE) y a las inscripciones en cada una de las tres secciones que el propio reglamento regula. Al respecto cabe mencionar que el reglamento se reduce a contemplar únicamente 3 de las 5 secciones establecidas por la ley.

El capítulo I del título octavo se denomina: De la organización y funcionamiento del Registro y de las inscripciones en general y contiene las disposiciones relativas al carácter del registro, la forma que deberán tener las solicitudes de inscripción y las anotaciones respectivas, etc.

El capítulo II se denomina: De la inscripción de las personas físicas o morales extranjeras, en donde se regulan todas las obligaciones que dichos sujetos tienen respecto al Registro, la forma en que deberán cumplimentarse y el régimen de excepción de que gozan algunas personas respecto de tales obligaciones.

El capítulo III se llama: De la inscripción de sociedades. Esta sección contiene disposiciones de fundamental importancia pues establece las obligaciones registrales que tienen las sociedades en que participa el capital extranjero, así como las excepciones a tal regla.

Al respecto cabe decir que en el capítulo en comento se establece la obligación a cargo de las sociedades respectivas de proporcionar tres clases de información al RHIE, situación que resulta del todo conveniente. No obstante ello, al establecerse un régimen de excepciones en favor de cierto tipo de sociedades, estas disposiciones resultan ser injustas e inconvenientes.

El capítulo IV del título octavo del Reglamento se refiere a los fideicomisos y se denomina: De la inscripción de los fideicomisos. Establece los fideicomisos que deben inscribirse, la obligación de hacerlo a cargo de las fiduciarias y la información que respecto a aquellos deben rendir éstas.

El párrafo V se denomina: De las disposiciones complementarias y establece los supuestos y formas en que debe solicitarse la cancelación y suspensión de las inscripciones, el procedimiento para impugnar las resoluciones dictadas por la Secretaría mediante las cuales se decreta, modifique ó extinga una inscripción o anotación, así como muchas otras disposiciones de diverso contenido.

En nuestra opinión deberían modificarse las denominaciones de los capítulos I y V del título octavo. El primero podría llamarse: De la organización y funcionamiento del Registro y el quinto De las inscripciones y anotaciones.

Asimismo, las disposiciones de los artículos 45 al 51 que forman parte del capítulo primero, deberían integrarse al capítulo quinto, de disposiciones complementarias.

- J) Título Noveno.- Se llama: De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y está integrado por 3 capítulos: el capítulo primero se denomina: "De la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en el que se establece cómo se integra, la forma y requisitos para que ésta sesione - así como los organismos con los que cuenta para el desarrollo de sus funciones que son "El Comité de Representantes" que es precisamente el segundo capítulo y la "Secretaría Ejecutiva" cuyas disposiciones integran el tercer y último capítulo.

2. SUJETOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.

Los sujetos de las inversiones extranjeras que contempla el reglamento, están previstos en el artículo primero fracciones VII, IX y X que son los mismos que prevé la Ley en el artículo segundo. Sin embargo en el reglamento, precisamente la fracción X del artículo 1º, señala otro sujeto obligado a cumplir con las disposiciones de la propia ley y del reglamento y que son precisamente las Instituciones de Crédito, mismas que deben considerarse como sujetos obligados por el reglamento a cumplir, en su carácter de fiduciarias en fideicomisos en los que participe la inversión extranjera,

con las disposiciones legales y reglamentarias en esta materia.

Los sujetos enunciados en la fracción VII del artículo 1º del Reglamento son: "Las personas, unidades y sociedades a que se refiere el artículo 2º de la Ley, con excepción de los extranjeros radicados en el país con calidad de inmigrados a que se refiere el artículo 6º de la Ley"; esto quiere decir que serán inversionistas extranjeros para efectos del reglamento:

- A) Las personas morales extranjeras.
- B) Las personas físicas extranjeras.
- C) Las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.
- D) Las 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.

Los extranjeros radicados en el país con calidad de inmigrados de los que habla la propia fracción VII del artículo primero del reglamento, sólo estarán obligados a solicitar las autorizaciones respectivas y deberán llevar a cabo las inscripciones previstas por la ley, si se encuentran en los supuestos del artículo 4º del reglamento que establece:

Artículo 4º: "Se considerará que una persona está vinculada con centros de decisión económica del exterior cuando:

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

11. Dependá de un inversionista extranjero para comercializar los bienes y servicios que produzcan, por lo que hace a los mismos".

A nuestro juicio es correcta la interpretación hecha por el legislador en el artículo 4º del Reglamento al supuesto que al respecto establece la ley, en su artículo 6º.

Ahora bien, en el mismo contexto, la fracción IX del artículo primero del Reglamento, establece que para efectos del reglamento, "las sociedades son las sociedades constituidas conforme a la legislación mercantil de la República Mexicana o las sociedades y asociaciones constituidas conforme a la legislación civil de las entidades federativas de la misma". Como podemos observar, el reglamento suprime, a nuestro juicio, equivocadamente, el uso del vocablo empresa y pretende hacer entender por sociedad a una asociación, cosa que resulta inaceptable por ser una práctica aún más confusa que utilizar la palabra empresa.

E) Por último, consideramos que el reglamento en la fracción X del artículo 1º hace mención de las instituciones de crédito, porque éstas son sujetos de la ley y del reglamento en los casos en que actúen como fiduciarias en los fideicomisos que el propio reglamento contempla y más aún por el hecho de que ya no son controladas por el Estado, sino que son personas morales de carácter privado.

3. RENGLONES DE INVERSION.

De conformidad con lo expuesto en el capítulo en que se analizó la LIE, por renglones de inversión entendemos los distintos niveles o grados de participación de la inversión extranjera por actividades, dependiendo de la prioridad que tenga a juicio del legislador, la actividad que se regula.

A diferencia de la ley, el reglamento regula en forma mucho más amplia el aspecto relativo a los renglones de inversión, rebasando lo dispuesto por la ley en relación con tal aspecto.

En efecto, mientras que la ley se reduce a hacer una enumeración un tanto reducida de las actividades económicas reservadas ya sea al Estado, a personas físicas mexicanas, a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros ó sociedades con cierto grado de participación extranjera (artículos 4º y 5º), el reglamento, por su parte, regula en forma mucho más amplia el rubro de renglones de inversión, excediendo a la ley y en ocasiones, contraviniendo algunas de sus disposiciones.

De acuerdo con lo anterior, el reglamento regula a través de diversas instancias, mecanismos e instrumentos, los renglones de inversión:

A) La Clasificación.

Por lo que se refiere directamente a las actividades por sector económico, el reglamento establece la denominada regulación específica y general para la IED con base en la clasificación mexicana de actividades económicas y productos, que utiliza un criterio con base en varios elementos, a saber: nomenclatura, rama, clase y régimen.

Dichos elementos operan en la siguiente forma: se hace referencia a alguna rama de la actividad económica a la que se le asigna determinada nomenclatura y dentro de esa rama existen distintas clases a las que también se les asigna cierta nomenclatura. Cada clase, tiene un régimen que se refiere al grado de participación de inversión extranjera que se permite en dicha actividad. Un ejemplo sería más ilustrativo:

- 2920 EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE OTROS
MINERALES NO METALICOS.
- ... 292003 EXTRACCION Y/O BENEFICIO
DE FLUORITA.

SIGNIFICADOS:

EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE
OTROS MINERALES NO METALICOS = RAMA
2920 - NOMENCLATURA DE LA RAMA
EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE
FLUORITA = CLASE
292003 = NOMENCLATURA DE LA CLASE.

- 5 = Régimen (Es la clasificación de la clase, dentro del Régimen de autorización por rama ó - clase de actividad económica, de acuerdo con la clasificación mexicana de actividades y - productos. (CMAP)

El N° 5 se refiere a actividades con regulación específica, en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 49% del capital de las sociedades.

El régimen de autorización por rama ó clase de actividad económica de acuerdo con la clasificación mexicana de actividades y productos (CMAP), contempla 6 categorías de acuerdo con las cuales se permite la participación de la inversión extranjera en distintas proporciones. Cada renglón de inversión deberá quedar comprendido en alguna de dichas categorías. Dentro de dicho régimen de autorización por rama ó clase de actividad económica, existen algunas excepciones que quedan

fuera de la clasificación y en ellas no se permite la participación extranjera.

- a) Las sociedades de inversión de renta fija, reservadas a mexicanos.
- b) Los prestadores de servicios profesionales, reservados a mexicanos.
- c) La producción de aceite básico, reservado al Estado.

Cabe hacer notar la repetición que se hace de los incisos B) y E) en el reglamento.

Las 6 categorías que contempla dicho régimen de autorización son las siguientes:

- 1.- Actividades reservadas al Estado.
- 2.- Actividades reservadas a mexicanos.
- 3.- Actividades con regulación específica, en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 34% del capital de las sociedades.
- 4.- Actividades con regulación específica, en que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 40% del capital de las sociedades.
- 5.- Actividades con regulación específica, en las que se permite la participación extranjera hasta con el 49% del capital de las sociedades.
- 6.- Se requiere la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en esas actividades en forma mayoritaria.

Los preceptos reglamentarios que hacen mención de la clasificación son los siguientes:

I) Artículo 1º fracción VIII.

II) Artículo 5º primer párrafo.- Al hablar del régimen privilegiado del que gozan las empresas que no queden comprendidas dentro de la clasificación y cumplan, en el momento de su constitución, con los requisitos que señala el artículo que se comenta, mismas en las que podrá participar la inversión extranjera en cualquier proporción.

Un análisis completo del régimen jurídico de las actividades que contempla la clasificación sería sin duda interesante. No obstante, excede los límites y objetivos del presente trabajo, pues ello implicaría analizar la legislación aplicable a cada rama y clase contemplada en la clasificación.

Tomando en cuenta lo anterior, consideramos que la introducción del sistema que se basa en la clasificación, constituye un acierto de considerable utilidad y de gran avance tanto en materia de seguridad jurídica como en materia económica pues condensa en una tabla el régimen jurídico aplicable a determinada rama ó clase de las distintas actividades económicas, en materia de inversiones extranjeras.

Sin embargo, es importante aclarar que los regímenes jurídicos para cada rama o clase que determina la citada clasificación, deben ser acordes con lo establecido en los artículos 4 y 5 de la LIE.

B) Constitución de Sociedades.

El reglamento de la LIE, en el capítulo primero del segundo título, mal denominado "De las actividades económicas en general", establece un régimen de excepción para las empresas que se constituyan cumpliendo con los requisitos señalados en los artículos 5, 6 y 7 del reglamento.

El régimen establecido para la constitución de sociedades por los artículos 5, 6 y 7 del reglamento permite que los inversionistas extranjeros participen en cualquier proporción del capital social de las empresas en el acto de constitución de éstas, si se da el supuesto y se cumplen los requisitos que dichos preceptos señalan, mismos que son los siguientes:

El supuesto que debe actualizarse, es que las sociedades de que se trate, realicen actividades que no estén incluidas en la clasificación.

Los requisitos que establece el artículo 5 y que deben cumplir las personas interesadas se refieren a las siguientes condiciones.

- 1.- Inversión en activos fijos durante el período preoperativo.
- 2.- Financiamiento con recursos del exterior.
- 3.- Ubicación de establecimientos fuera de las zonas geográficas de mayor concentración.
- 4.- Generación de empleos y capacitación laboral.
- 5.- Equilibrio en balanza de divisas.
- 6.- Utilización de tecnología adecuada.
- 7.- Protección ecológica.

Los artículos 5, 6 y 7 del reglamento, contravienen lo dispuesto por el artículo 8 de la ley.

Del contenido de tales disposiciones hacemos las siguientes observaciones:

- a) La redacción del primer párrafo del artículo 5º es incompleta lo que provoca un error de fondo. En efecto, el artículo 5º omite mencionar el inciso a que se refiere.
- b) El primer párrafo del artículo 5º presupone una facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que la propia LIE no le otorga.
- c) Lo mismo ocurre con lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del capítulo del reglamento que se comenta.
- d) Este régimen establecido por el reglamento se aparta de lo dispuesto por la LIE pues, pasa por alto lo que señalan los artículos 5 y 8 de la LIE.

En efecto, el artículo 5º de la LIE establece que La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje máximo, (49%) en que la inversión extranjera puede participar en el capital social de empresas dedicadas a la realización de actividades en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, y aún más, siempre que la inversión extranjera no tenga por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

De lo anterior se desprende: primero, que debe contarse con la autorización de la Comisión para que pueda ser válido el régimen establecido por el reglamento; segundo: es difícil pensar que si la inversión extranjera suscribe

el 100% del capital social de la empresa a construirse, no tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa. Claro que tiene el control si suscribe el 100% del capital de la empresa! lo cual contraría lo dispuesto por el mencionado artículo 5º de la LIE y en general atenta contra el espíritu de toda la LIE.

Por último, pasa por alto lo establecido en el primer párrafo del artículo 8 de la LIE que establece la necesidad de obtener la autorización de "La Secretaría que correspon da" (no sólo de la SECOFI), según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una persona adquiera más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa.

C) Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

El capítulo II del título segundo del reglamento, en sus artículos 8 y 9, prevé y regula la inversión hecha por este tipo de sociedades y establece los supuestos bajo los cuales no se considerará como extranjera, cuando se adecúe a los supuestos contemplados en tales disposiciones.

Consideramos que las disposiciones del reglamento son inconstitucionales por carecer de sustento legal y rebasar el contenido de la LIE en la que se prevé que este tipo de inversión debe considerarse como extranjera.

Este capítulo del reglamento, prevé que existen operaciones de inversión, a través de las cuales sociedades financieras internacionales para el desarrollo, adquieren acciones de sociedades mexicanas y se obligan, ante la SECOFI, a enajenar dichas acciones en un plazo no mayor de 20 años a partir de la fecha de adquisición.

De acuerdo con el artículo 8 del reglamento, son sociedades financieras internacionales para el desarrollo, aquellas personas morales extranjeras cuyo objeto primordial consista en fomentar el desarrollo mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos profesionales y el apoyo técnico de diversos tipos.

Este tipo de inversión se realiza a través de operaciones fiduciarias, razón por la cual también se denomina fideicomiso para la nacionalización de acciones.

Los requisitos que deben cumplir este tipo de sociedades para acogerse al beneficio de este régimen son los siguientes:

- 1.- Ser reconocidas como tales por la Comisión.
- 2.- Asumir ante la SECOFI, la obligación de enajenar las acciones que adquieran, en un plazo no mayor de 20 años contados a partir de la fecha de adquisición.
- 3.- La adquisición de las acciones de sociedades que hagan, no podrán estar sujetas a celebración de convenios o cláusulas restrictivas.

Podría resultar benéfico para el país, adoptar este tipo de disposiciones siempre y cuando estén adecuadamente fundamentadas e instrumentadas en la nueva legislación.

D) Fideicomisos.

El fideicomiso ha sido durante los últimos años, uno de los instrumentos más utilizados en el renglón de inversiones, por tener una serie de cualidades que permiten al inversionista extranjero participar de los rendimientos y utilidades derivados de la inversión de sus capitales

en renglones de inversión que de otra manera estarían vedados para ellos, ya que los derechos que se derivan del mismo en favor de los fideicomisarios son de contenido patrimonial.

El reglamento en su título tercero, denominado precisamente "De la Inversión Extranjera mediante Fideicomisos", prevé diversas modalidades que operan en varios renglones de inversión, mismas que a continuación se analizan.

a) Fideicomiso sobre acciones, activos fijos y empresas.

Los artículos 10 al 12 del reglamento, regulan este tipo de fideicomisos y establecen que requiere autorización de la SECOFI la constitución de fideicomisos a través de los cuales la participación extranjera rebase el 49% del capital social de una empresa, por los que inversionistas extranjeros adquieran los siguientes derechos:

- i) De voto o pecuniarios sobre acciones.
- ii) De disposición de activos.
- iii) De explotación de la empresa o de sus activos esenciales.

También requieren autorización, los actos posteriores a la constitución del fideicomiso, por los que se rebase el 49% del capital social, si para la constitución del fideicomiso no fué necesario obtener dicha autorización.

El artículo 12 por su parte, otorga a la SECOFI facultad para autorizar a inversionistas extranjeros o a sociedades con admisión de extranjeros, para que sean fideicomisarios de acciones de sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, que tengan en propiedad inmuebles

ubicados en la zona restringida, siempre que éstas realicen nuevas inversiones productivas para llevar a cabo actividades industriales y turísticas y cumplan con las disposiciones del capítulo III de este título.

Reiteramos nuestra opinión en el sentido de que las facultades otorgadas por el reglamento a la SECOFI, al no estar expresa y específicamente establecidas en su favor por la LIE, resultan inconstitucionales.

Una reflexión interesante es la siguiente: De lo dispuesto por el artículo 12 del reglamento, se desprende que en una sociedad con cláusula de exclusión de extranjeros pueden participar extranjeros como fideicomisarios de esas acciones, propiedad de la fiduciaria, a raíz de la creación del fideicomiso respectivo.

b) Fideicomiso de Inversión Neutra.

A raíz de la creciente actividad bursátil a nivel mundial y de la importancia que ha ido adquiriendo ésta, se creó el fideicomiso de inversión neutra, cuyos certificados de participación ordinarios representan acciones de empresas que cotizan en la bolsa de valores mexicana. Dicho fideicomiso está previsto en el artículo II del título tercero del reglamento denominado "De la inversión neutra", disposiciones establecidas en los artículos 13, 14 y 15 del reglamento.

Esta modalidad de inversión resulta una innovación positiva, pues orienta a la inversión extranjera a participar en sociedades que cotizan en la Bolsa de Valores.

El artículo 13 del reglamento faculta a la SECOFI para que ésta pueda autorizar a inversionistas extranjeros

para que adquieran los certificados de participación ordinarios, que emitan las instituciones fiduciarias con motivo de estos fideicomisos.

El presupuesto esencial para que las acciones de una empresa puedan ser objeto de fideicomisos de inversión neutra, es que la empresa en cuestión cotice sus acciones en la Bolsa de Valores Mexicana. Además, las acciones fideicomitidas deben integrar series "N" neutras que tendrán las siguientes limitantes:

- i) Sólo serán suscritas por instituciones de crédito como fiduciarias.
- ii) Las fiduciarias emitirán certificados de participación ordinarios, que sólo incorporen derechos pecuniarios derivados de las acciones fideicomitidas.
- iii) Los certificados de participación ordinarios (CPOS) serán adquiridos directamente por inversionistas extranjeros en el mercado bursátil mexicano ó por entidades financieras del exterior, quienes pueden recibirlos en depósito, administración fiduciaria o en condiciones equivalentes, para emitir nuevos títulos valor que los representen, para colocarlos en mercados bursátiles extranjeros. Dichos títulos valor extranjeros podrán ser convertidos o canjeados por acciones serie Neutra mediante autorización especial de la SECOFI.

El artículo 14 por su parte, establece que también podrán ser adquiridas por fiduciarias las acciones de sociedades que integren series A o mexicanas y coticen en bolsa de valores en México, si dichas sociedades

llevan a cabo o proyectan nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas, previa autorización que para tal efecto conceda la SECOFI.

Ahora bien, el último párrafo del artículo 13 hace una salvedad de importancia: Las acciones de la serie N ó Neutra no se computan para determinar la proporción de la participación de inversionistas extranjeros, cuando los títulos valor sean convertidos en ó canjeados por las acciones de la serie N o Neutra.

De conformidad con la resolución general N° 3, emitida por la comisión, la inversión neutra puede adoptar tres formas:

- i) Fideicomisos cuyo patrimonio está constituido por acciones de la serie N ó Neutra a que se refiere el artículo 13 del reglamento o acciones que integren series "A" o mexicanas.
- ii) Inversión en acciones de series especiales autorizadas por SECOFI cuando puedan ser adquiridas por inversionistas extranjeros, y que no otorguen a sus titulares derecho a voto y con la limitante de otros derechos corporativos.
- iii) Inversión en acciones representativas del capital variable de sociedades de inversión.

El Lic. Guillermo Núñez Herrera⁽¹⁾ hace un análisis extenso de esta modalidad de inversión y señala: "La evolución de la inversión extranjera vía bolsa, ha observado cambios importantes, pues antes de 1990 no

(1) Nuñez Herrera Guillermo. La participación de emisoras en fideicomisos de Inversión Neutra. Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V. Conferencia Inversión Extranjera vía bolsa. 2 de octubre 1990.

existían mecanismos para que la inversión extranjera pudiera participar libremente ya que sólo tenía acceso a la adquisición de series de libre suscripción. Sin embargo a partir de 1990 se crea la posibilidad de emitir series especiales que otorguen únicamente - derechos patrimoniales y es así como actualmente operan los fideicomisos de Inversión Neutra".

En este sentido mientras las empresas, emisoras tengan proyectos de inversión importantes, tendrán mayor oportunidad para ser promovidas ante inversionistas extranjeros, proyectos que se podrán conocer a través de la Bolsa Mexicana de Valores, quien inclusive puede tramitar ante SECOFI la autorización para integrar fideicomisos de inversión Neutra.

Fué precisamente por conducto de la Bolsa Mexicana de Valores como se han creado importantes fideicomisos de inversión neutra, entre ellos el promovido por Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), quien "solicitó a la Bolsa Mexicana de Valores, una relación de emisoras cotizadas en el mercado de valores, susceptibles de constituir un fondo común que sirviera de base para la emisión de CPOs que pudieran colocarse entre inversionistas extranjeros. Esta primera relación se integró con 49 empresas". (2)

La Bolsa Mexicana de Valores sigue un procedimiento especial para tramitar las solicitudes de autorización, a través del cual revisa, en los archivos de la Bolsa, los antecedentes sobre información en materia de proyectos de inversión y desarrollo y en su caso, si no es

(2) Ibidem.

suficiente, solicita a la emisora dichos planes de expansión. Una vez reunida la información, formula la solicitud ante SECOFI quien en su caso, otorga la autorización respectiva.

Recibida la autorización de SECOFI, la Bolsa Mexicana de Valores comunica a los fideicomisos de inversión neutra que estén operando, a la Comisión Nacional de Valores, SDIneval, Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y a los interesados, dicha autorización.

"La autorización que otorga la SECOFI a las emisoras para integrarse a los fideicomisos, puede ser para un solo fideicomiso ó para participar en todos los existentes de inversión Neutra".⁽³⁾

Para concluir con el análisis de los fideicomisos de inversión neutra, consideramos que las disposiciones reglamentarias exceden lo dispuesto por la LIE, en algunos aspectos. Por ejemplo, en cuanto a las facultades que el reglamento otorga a la SECOFI para autorizar este tipo de fideicomisos. Además, el contenido de las disposiciones se aparta de las orientaciones que la LIE señala, ya que este ordenamiento no prevé la existencia de fideicomisos sobre acciones.

Independientemente de lo anterior, consideramos que resulta conveniente para las actuales necesidades económicas, la creación de una legislación que prevea la existencia e instrumentación de este tipo de disposiciones que fomenten la captación de inversiones, el desarrollo del mercado de valores mexicano, y en

(3) Núñez Herrera Guillermo. Director General de la Bolsa de Valores Mexicana, S.A. de C.V. La participación de emisoras en fideicomisos de Inversión Neutra. Conferencia octubre de 1990.

general de proyectos de inversiones bursátiles que contribuyen a la captación de recursos.

Además, la creación de estos fideicomisos ofrecen diversas ventajas para las empresas que en ellos participan, tales como conservar el control de la empresa, acceder a fuentes de financiamiento, promover la imagen de las empresas en el exterior y fortalecer el Mercado de Valores Nacional.

c) Fideicomisos sobre inmuebles.

De conformidad con la LIE, artículo 18, sólo requieren permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) los fideicomisos que tengan por objeto, adquirir el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas dentro de la zona prohibida (cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país) siempre que el objeto sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos.

De lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, tampoco se desprende que se requiera autorización ó permiso alguno para la constitución de este tipo de fideicomisos. En este rubro el artículo 348 del Código en comento, establece en su primer párrafo, que pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. La capacidad de los fideicomisarios deberá fijarse en los términos del derecho común, en donde tampoco existe restricción para que se constituyan fideicomisos sobre bienes

inmuebles ubicados fuera de la zona prohibida en los que sean fideicomisarios personas extranjeras.

El artículo 16 del reglamento establece que se requiere permiso de la SRE para constituir los fideicomisos a que se refieren los artículos 18 de la LIE y 36 del reglamento en su tercer párrafo.

El artículo 16 resulta inadecuado, pues al establecer que es necesario el permiso de la SRE para constituir los fideicomisos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 36 del propio reglamento, excede lo establecido por la LIE y otorga facultades a la SRE que no le corresponden conforme a la ley.

En efecto, la LIE en su artículo 18 se refiere a fideicomisos de inmuebles ubicados en la zona prohibida, mientras que el tercer párrafo del artículo 36 del reglamento se refiere a inmuebles ubicados fuera de dicha zona, por lo que excede en este sentido a la ley, estableciendo más requisitos que los que ésta exige.

El artículo 17 del reglamento señala los criterios a los que deberá ajustarse la SRE para otorgar los permisos a que se refiere el artículo anterior, para lo cual contempla tres supuestos:

- 1) Cuando los fideicomisarios sean inversionistas extranjeros.- En este supuesto los bienes fideicomitidos deberán destinarse a la realización de actividades turísticas o bien a actividades industriales. Serán autorizados en sociedades con 100% de capital extranjero, al constituirse, o bien en sociedades que operen nuevos establecimientos industriales o relocalicen éstos.

Además, deberá acreditarse que las sociedades están inscritas en la sección segunda del registro.

- ii) Para que las sociedades con cláusula de admisión de extranjeros puedan ser fideicomisarias en fideicomisos sobre inmuebles deberán estar inscritas en la sección segunda del registro.
- iii) Tratándose de predios rústicos, se requiere permiso de la SRE si la superficie no es mayor de 20 hectáreas, si excede dicha superficie se requiere además autorización de la Comisión.

El penúltimo párrafo, establece que si las solicitudes no se adecúan a los criterios anteriores, deberán expedirse los permisos, de conformidad con las resoluciones específicas que emita la Comisión.

Finalmente, el último párrafo establece que los fideicomisos con fines residenciales, ubicados en la zona prohibida, se resolverán conforme a los criterios legales correspondientes.

Consideramos que el artículo 17 que se comenta, resulta incongruente porque establece una serie de requisitos que deben cumplir los fideicomisos sobre inmuebles, como contar con el permiso de la SRE, y finalmente en el penúltimo párrafo, establece que si no cumplen tales requisitos de todas maneras se autorizará pero conforme a la resolución que emita la Comisión.

El artículo 18 del reglamento, interpreta el significado de "utilización" y "aprovechamiento" de los bienes inmuebles fideicomitados, estableciendo que utilización es el uso ó el goce personal o directo de los bienes y aprovechamiento, la obtención de los frutos, productos ó rendimientos que deriven de la explotación lucrativa, que se realicen directamente ó a través de las instituciones fiduciarias de los inmuebles fideicomitados.

Estimamos que entre otros, uno de los objetivos del reglamento es precisamente la instrumentación de la ley, siempre que se ajuste a los principios y directrices que ésta señale, pero consideramos que la interpretación que el reglamento hace en este caso, es inadecuada.

No existe la diferencia que el legislador atribuye a las palabras utilización y aprovechamiento, pues el significado de utilizar, es precisamente aprovecharse de una cosa.

En este sentido, tal vez hubiera sido más preciso que la ley manejara las palabras uso y explotación.

El artículo 19, reglamenta lo dispuesto por la ley en su artículo 18, al aclarar y especificar cuales son las actividades que se consideran industriales y turísticas, mismas que están especificadas en 10 rubros. Dentro de esos rubros, encontramos dos actividades que en nuestra opinión no encuadran dentro de las actividades industriales y turísticas, estas son:

- d) casas habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas industriales y turísticas.
- f) centros de investigación.

En efecto, estas actividades no son precisamente de índole industrial ni turístico, sino que configuran otro tipo de actividad distinto, pero fueron incluidas dentro de las actividades industriales y turísticas, con el objeto de facilitar la realización de este tipo de proyectos, y para promover el desarrollo de tecnología.

Respecto a la prórroga de los fideicomisos, el artículo 20 establece que al término de los fideicomisos consti-

tudos con arreglo a los artículos 18 y 19 de la ley, la SRE expedirá el permiso para la celebración de un nuevo fideicomiso, siempre que los elementos sean los mismos que los del anterior: misma fiduciaria, mismos fideicomisarios, mismos términos y condiciones.

Los permisos deberán solicitarse entre los trescientos sesenta y los ciento ochenta y un días anteriores a su terminación.

Por otra parte, el artículo 21 del reglamento, prevé la posibilidad de transmitir la propiedad fiduciaria, entre fideicomisos cuyos fideicomisarios sean distintos. Tales fideicomisos durarán 30 años.

Por último, el artículo 22 establece que será el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI), el que determinará geográficamente la zona restringida.

d) Fideicomisos de inversión extranjera temporal.

El capítulo IV del título tercero del reglamento, prevé este tipo de fideicomisos en los artículos del 23 al 26.

Este fideicomiso se denomina de inversión temporal, por tener duración de 20 años al término de los cuales, deberán transmitirse las acciones que conforman su patrimonio, a personas con capacidad jurídica para adquirirlas, pues se constituyen con acciones de empresas cuya actividad en términos de la ley, está reservada a mexicanos y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, o cuyo porcentaje máximo de inversión extranjera tiene un límite hasta de 40 y 49 por ciento.

Las empresas que pueden participar en este tipo de fideicomisos, son las que se dediquen a las actividades de transportación aérea y marítima nacional y a la distribución de gas.

Para que el fideicomiso de inversión temporal sea autorizado, las empresas interesadas deben estar contempladas en los siguientes supuestos:

- i) Que sufran un desequilibrio financiero o estado de insolvencia.
- ii) Que requieran llevar a cabo nuevas inversiones de capital para promover la exportación de productos nacionales y
- iii) Que requieran modernización tecnológica.

Para efectos de determinar la necesidad de constituir este tipo de fideicomisos, el reglamento establece que será la Comisión quien verificará la actualización de los supuestos y el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con la creación de este tipo de fideicomisos.

Los objetivos que pretenden alcanzarse con estos fideicomisos son: mantener a las empresas en operación, propiciar la recuperación de su crecimiento y coadyuvar a su viabilidad económica y financiera.

En términos del artículo 26 del reglamento, la autorización respectiva será otorgada por la SECOFI siempre que, tanto los fideicomisos como las sociedades cumplan los siguientes requisitos:

- i) Los fideicomisos deberán fijar reglas que:
 - a') Establezcan su término de vigencia que no excederá a los 20 años.

- b') Establezcan procedimientos para la valuación y venta de las acciones.
- c') Rijan en caso de incumplimiento de los fines del fideicomiso, respecto a la transmisión de la propiedad de las acciones.
- d') Establezcan un comité técnico.

De estos requisitos, revisten especial importancia las normas que se dicten respecto al comité técnico. De conformidad con el reglamento, en el comité técnico deberá incluirse a la SECOFI con voz y voto, y cuando el fideicomiso sea sobre empresas dedicadas a transportes aéreos y marítimos nacionales o distribución de gas, en el comité técnico deberán existir cuando menos igual número de miembros mexicanos que extranjeros.

Asimismo, el comité tendrá facultades para ordenar la venta de las acciones al término del fideicomiso o en caso de no haberse vendido con arreglo a los procedimientos ordinarios.

Queremos recalcar la importancia que tiene el comité técnico como organismo de control de los actos de la fiduciaria, quien si se ajusta a los dictámenes y acuerdos que dicte el comité, estará libre de toda responsabilidad. La importancia del comité técnico se da en razón de la relevancia que tiene para el éxito del fideicomiso el ejercicio de sus funciones, entre las que figuran la de coadyuvar con la fiduciaria en el desempeño del fideicomiso.

Consideramos que dada la importancia de estos órganos dentro del fideicomiso, y más aún, dada la relevancia que el fideicomiso ha adquirido como instrumento para promover la inversión, debería propiciarse la consti-

tución de comités técnicos, en cada una de las modalidades de fideicomisos que contempla el reglamento.

- ii) Las sociedades y los inversionistas que participen en fideicomisos de inversión temporal, deberán concertar con la SECOFI programas de desempeño económico y de localización de los establecimientos. También deberán manifestar la tecnología que utilizarán.

Todos estos programas serán sometidos previamente a la autorización de la comisión, para que la SECOFI pueda otorgar el permiso necesario para su constitución.

Para finalizar con el análisis del fideicomiso de inversión temporal, diremos que dicho capítulo resulta inconstitucional por exceder lo establecido por la ley, pues otorga a la SECOFI y a la comisión facultades que no les atribuye la ley.

Por otra parte el capítulo que se comenta, resulta inconstitucional por atentar contra el espíritu del legislador cuando dictó los artículos cuarto y quinto de la LIE que establecen que, tanto los transportes aéreos y marítimos nacionales como la distribución de gas, están reservados a mexicanos y a sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros y cuando estableció en el artículo 5º, determinados porcentajes para la inversión extranjera.

En efecto, el reglamento viola el espíritu del legislador de la LIE, quien estableció el fideicomiso como instrumento de inversión, en el renglón de inmuebles en zona prohibida, para evitar el dominio

directo de estos bienes por inversionistas extranjeros, y nunca señaló la posibilidad de que éstos pudieran participar ni siquiera en forma indirecta, en empresas que se dedican a la realización de las actividades a que se refieren los artículos 4 y 5 de la LIE.

E) Ampliación de la Inversión Extranjera.

El título cuarto del reglamento se denomina "De la ampliación de la inversión extranjera". Este título regula la inversión extranjera cuando pretende abrir, operar ó relocalizar, nuevos establecimientos o incursionar en nuevos campos de actividad económica o en nuevas líneas de productos. Asimismo, establece la obligación, a cargo de los inversionistas extranjeros, de recabar autorización de la SECOFI para ampliar la inversión extranjera en estos rubros. Por último, enumera los casos en que dicha autorización no es necesaria.

El artículo 27 clasifica a los establecimientos en tres: industriales, comerciales y de prestación de servicios.

El artículo 28 señala los casos en que no se requiere la autorización de la SECOFI para abrir y operar nuevos establecimientos industriales, comerciales y de prestación de servicios. Dichas aperturas no requieren autorización cuando se traten de establecimientos de:

- i) Sociedades que destinen su producción a la exportación.
- ii) Sociedades en que inversionistas extranjeros realicen inversiones en activos fijos y en el capital social de las empresas.
- iii) Sociedades que obtengan un resultado de equilibrio -

en el saldo de la balanza de divisas.

- iv) Sociedades fusionantes y siempre que las sociedades en cuestión cumplan con los requisitos del artículo 5º del reglamento.

Para ello, deberán cumplirse los requisitos a que se refiere el artículo 28 fracción I del reglamento.

Tratándose de la relocalización de establecimientos industriales, no se requerirá autorización cuando aquella se realice fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial, o sujetas a crecimiento controlado.

Para efectos de inversiones extranjeras que pretendan efectuarse en nuevas líneas de productos, también se requiere la autorización de la SECOFI, excepción hecha de los supuestos contemplados por el artículo 29, que se refiere a que los inversionistas extranjeros realicen inversiones en activos fijos, que incrementen el capital social de la empresa en la proporción señalada, que las empresas obtengan resultados de equilibrio en el saldo de la balanza de divisas, en la operación respectiva durante los 3 primeros años y que cumplan los requisitos del artículo 5 del reglamento.

Tampoco requerirán tal autorización, las sociedades constituidas para realizar actividades industriales o comerciales para exportación o tratándose de fusión de sociedades.

En nuestra opinión, la autorización de la SECOFI a que se refieren dichos numerales, al no estar contemplada en la ley, carece de sustento legal, pues la facultad que tenga una entidad pública para otorgar autorizaciones de cualquier tipo deben estar consignadas en la ley, en forma expresa.

4. AUTORIZACIONES Y PROCEDIMIENTOS.

Para el análisis de este apartado, revisamos las autorizaciones que deben recabarse de cada autoridad y los procedimientos que ante ellas se llevan.

A) Autorizaciones que deben recabarse de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (SECOFI)

A pesar de que la ley no atribuye ninguna facultad específica para que esta dependencia otorgue autorizaciones, el reglamento centraliza en ella, gran parte del régimen de autorizaciones en materia de inversiones extranjeras.

Las autorizaciones que deben recabarse de la SECOFI según el reglamento, son las siguientes:

- a) El artículo 10 del reglamento establece que tratándose de fideicomisos, será necesaria la autorización de la SECOFI, cuando inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisarios siguientes:
 - i) De voto a pecuniarios sobre acciones, si con ello la participación de la inversión extranjera excede el 49% del capital social de la empresa, cuyas acciones se dieron en fideicomiso.
 - ii) De disponer de más del 49% de los activos fijos de la empresa.
 - iii) De explotación de la empresa o de sus activos esenciales.

Esta disposición contraría lo dispuesto por el tercer y cuarto párrafos del artículo 5 de la LIE, pues en todo caso, es la Comisión la que debe resolver sobre el caso específico.

También pasa por alto lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 8 de la LIE, que establece la obligación de solicitar la autorización de la Secretaría que corresponda, según la rama de actividad de que se trate.

- b) De conformidad con el artículo 12, la SECOFI podrá autorizar a inversionistas extranjeros y sociedades que admitan extranjeros, para adquirir como fideicomisarios derechos sobre acciones de sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, propietarios de inmuebles ubicados en la zona restringida, siempre que éstas realicen nuevas inversiones productivas y cumplan con las disposiciones reglamentarias sobre inmuebles.

Este artículo viola lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, además de que la SECOFI carece de facultades para tal efecto.

- c) En casos en que inversionistas extranjeros adquieran certificados de participación ordinarios de fideicomisos de inversión neutra, serie N, según lo dispone el artículo 13, o serie A, de acuerdo con el artículo 14.
- d) Cuando de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento, inversionistas extranjeros adquieran en fideicomiso acciones de sociedades dedicadas a actividades de transportes aéreos y marítimos y de distribución de gas, así como explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, productos secundarios de la industria petroquímica, fabricación de componentes de vehículos

automotores y otras en que la participación de la inversión extranjera está limitada.

Tal disposición, artículo 23, resulta anticonstitucional por atentar contra lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley que regula.

- e) Cuando inversionistas extranjeros pretendan abrir, operar o realizar nuevos establecimientos industriales, comerciales o de prestación de servicios, con las salvedades señaladas por el artículo 28.
- f) Cuando pretenda efectuarse una inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica o nueva línea de productos.

Las facultades a que se refieren los dos últimos incisos también resultan inconstitucionales, porque no están contempladas por la LIE.

B) Autorizaciones que deben recabarse de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (SRE)

El régimen de autorizaciones que otorga la SRE, está conformado principalmente por el título quinto denominado De la constitución y modificación de Sociedades, así como por el título sexto, denominado De la Adquisición y Arrendamiento de Inmuebles.

A diferencia de la SECOFI, la SRE sí cuenta con facultades específicas de acuerdo con la LIE para otorgar permisos.

El título quinto, denominado de la constitución y modificación de Sociedades, condensa el régimen de permisos que de conformidad con diversos decretos y con fundamento en el artículo 17 de la LIE, ha venido aplicando la SRE a lo largo de los últimos años.

En efecto, de conformidad con el artículo 17 de la LIE, "deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso, se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Antes de ser previsto por el reglamento, el régimen de permisos sobre constitución y modificación de sociedades, estaba determinado por las disposiciones que al efecto establecían el decreto del 29 de junio de 1944 y el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, especialmente los artículos 2 y 8, ordenamientos ahora derogados por los artículos transitorios del reglamento. También regulaban el régimen de permisos, algunos otros decretos aplicables a empresas que se constituyeran para actividades específicas.

El título quinto del reglamento, está integrado por los artículos del 30 al 35, en los que se establece el régimen de permisos que aplica la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución y modificación de sociedades.

El artículo 30, establece la aplicación de la cláusula de exclusión de extranjeros, para aquellas sociedades mexicanas en que se pacte la prohibición de que los inversionistas extranjeros participen en la suscripción de su capital y señala que dicha participación no será admitida ni aún indirectamente. (fideicomisos)

El artículo 31 establece que, cuando en las sociedades no se estipule la cláusula de exclusión de extranjeros,

deberá pactarse en los estatutos sociales, por los inversionistas extranjeros lo dispuesto por la cláusula "Calvo", tanto en lo que se refiere a las acciones de los que sean titulares en las sociedades mexicanas, como "de los bienes, derechos o intereses de que sean titulares tales sociedades".

Así también, establece que se tendrá por convenido ante la SRE el pacto previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional y el artículo 2 de la Ley Orgánica de dicho precepto.

El último párrafo del precepto reglamentario que se comenta, establece la obligación a cargo de los notarios públicos y corredores mercantiles, de informar a la SRE dentro de los 90 días siguientes a la fecha de autorización de la escritura respectiva, sobre la renuncia a que se refieren los anteriores artículos.

Como ya lo dijimos, consideramos que resulta acertado haber condensado en un capítulo, dentro del reglamento de la LIE, las disposiciones que antes se encontraban dispersas en distintos decretos, reglamentos y acuerdos.

Por otra parte, consideramos práctica la idea que consigna el último párrafo del artículo 31 del reglamento, al establecer a cargo de notarios públicos y corredores, la obligación de informar a la SRE sobre la renuncia que deben hacer los inversionistas extranjeros para adquirir las participaciones ó intereses a que se refieren los artículos 30 y 31 del reglamento. No obstante lo anterior, al carecer de sustento legal que establezca esa obligación, tal disposición resulta inconstitucional por exceder a la ley, que no la contempla.

Los artículos 32 al 34 establecen las obligaciones a cargo de las empresas y los requisitos que éstas deben cumplir tratándose de su denominación o razón social, de la forma de representación de su capital social y de los casos en que es necesario obtener permiso de la SRE para reformar sus estatutos sociales.

En este sentido, la denominación o razón social podrá escogerse libremente, pero no deberá existir en otra sociedad ni haber sido reservada por la SRE, quien garantizará su uso exclusivo cuando se acredite ante la misma, el ejercicio de los permisos correspondientes. Estos permisos tendrán una vigencia de 90 días hábiles siguientes a la fecha de su expedición. Si después de pasados seis meses desde la fecha de expedición de los permisos, no se acredita su ejercicio, la SRE no reservará su uso.

Ahora bien, el último párrafo del artículo 33, establece a cargo de notarios públicos y corredores mercantiles ante quienes se constituyan las sociedades o se modifiquen sus estatutos para cambiar de denominación, la obligación de avisar a la SRE tales sucesos, dentro de los 90 días hábiles siguientes a la fecha de las escrituras respectivas.

Consideramos que tal disposición carece de fundamento legal.

De conformidad con el artículo 34 del reglamento, no se requerirá permiso de la SRE para reformar estatutos, sino cuando se pretenda cambiar de denominación o razón social, o "Incluir la cláusula de exclusión de extranjeros o eliminar el pacto a que se refiere el artículo 31", según lo establece la fracción I del citado numeral.

En nuestra opinión, la redacción de la citada fracción I es confusa, pues se presta a malas interpretaciones y para mayor claridad debería suprimirse la última parte: "o eliminar el pacto a que se refiere el artículo 31", pues se entiende que si una sociedad tiene cláusula de exclusión de extranjeros, es innecesario dicho pacto, y si admite extranjeros, forzosamente debe incluir dicho pacto en sus estatutos.

El artículo 34 regula lo relativo al objeto social y al capital social de las empresas. Por lo que al objeto social se refiere, podrá pactarse libremente siempre que no contravenga lo dispuesto por las leyes. En lo relativo al capital social de las empresas, éste deberá representarse de las siguientes formas:

- i) Por acciones que integran series A, mexicanas, y B de libre suscripción. En tales casos, las acciones serie A representarán el porcentaje de acciones reservadas a inversionistas mexicanos y la serie B representará la parte restante del capital.

Sin embargo, tratándose de empresas maquiladoras o que realicen actividades industriales o comerciales para exportación, o empresas que cuenten con autorización de la SECOFI, la serie A podrá ser adquirida por extranjeros.

- ii) Por acciones que integren series B, de suscripción libre si las sociedades se constituyen con arreglo a los artículos 5 y 6.

- iii) Tratándose de sociedades a que se refiere el artículo 13, que participen en fideicomisos de inversión neutra, las series serán "series N ó neutras."

Consideramos que el segundo párrafo del inciso a) resulta inconstitucional, pues del texto de la LIE no se desprende que la SECOFI tenga facultades para otorgar dicha autorización.

Por último, el artículo 35 que regula el nombramiento de miembros de nacionalidad extranjera en los órganos de administración de la empresa, es inconstitucional por dar pie a la violación de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 8 de la ley que regula, pues puede suceder que la participación extranjera en los órganos de administración de la empresa no exceda de la participación en el capital, pero que sin embargo, recalga la administración en inversionistas extranjeros, y más aún que dicha administración tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Al respecto, consideramos que las restricciones que establece el artículo 5 de la LIE, atentan contra la seguridad que todo inversionista, sea nacional o extranjero, debe tener para controlar el destino de sus inversiones, lo que ha inhibido las inversiones extranjeras. Por lo anterior deben suprimirse.

El título sexto denominado "De la adquisición y arrendamiento de inmuebles", se refiere a las prohibiciones que en materia de adquisición de inmuebles en zona prohibida establece la legislación, e interpreta y establece, los casos en los que se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que las personas adquieran, tales derechos.

Por lo que se refiere al artículo 36, en su primer párrafo, establece que no se requiere permiso de la SRE para que las sociedades adquieran la propiedad de bienes inmuebles fuera de la zona restringida.

Este párrafo es incompleto, pues debió decir por sociedades mexicanas, ya que de conformidad con el 2º párrafo del artículo 7 de la LIE, las sociedades extranjeras no pueden adquirir el dominio de tierras y aguas.

El tercer párrafo del artículo 36 establece, que sólo se requiere permiso de la SRE para que las personas extranjeras adquieran derechos de fideicomisarios, en fideicomisos sobre inmuebles ubicados fuera de la zona restringida, cuando por virtud de tales fideicomisos se constituyan o se otorguen a los fideicomisarios, derechos reales sobre dichos inmuebles.

El artículo 37 por su parte, presenta una redacción que resulta confusa, pues establece que no se requiere permiso de la SRE para que personas extranjeras y sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, arrienden bienes inmuebles ubicados fuera de la zona restringida, por un término mayor a diez años.

En efecto, tal párrafo debería ser claro diciendo obtengan en arrendamiento...

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que sí se requiere autorización de la Secretaría competente, cuando los bienes inmuebles que pretenden arrendarse constituyan activos esenciales para la explotación de la empresa.

Por último, creemos que el legislador al disponer el texto del artículo 37, quiso referirse a un término menor de diez años, pues la forma en que está redactado el artículo lo hace inconstitucional. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley de Naturalización, "se reputa como enajenación todo arrendamiento de inmuebles, siempre que el término del contrato exceda de

diez años"⁽⁴⁾ y en tal virtud, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la LIE, es necesario recabar permiso de la SRE.

Por último, el artículo 38 no contraviene ninguna disposición de la LIE, pero pudiera contravenir disposiciones de otros ordenamientos que prevean la necesidad de obtener autorizaciones o permisos para que sociedades con admisión de extranjeros obtengan concesiones o celebren contratos con autoridades mexicanas.

En tal caso, si alguna otra ley estableciera la necesidad de obtener autorización de la SRE, para que empresas con cláusula de admisión de extranjeros puedan obtener concesiones o celebrar contratos con autoridades mexicanas, deberá estarse a lo que dichos ordenamientos legales señalen.

Procedimientos.

El artículo 2 del reglamento, establece los procedimientos que deberán seguirse para obtener las autorizaciones que deban otorgar tanto la SECOFI como la SRE. Dicho precepto resulta adecuado, porque agiliza los procedimientos, al establecer un plazo perentorio dentro del que las Secretarías mencionadas deberán dictar su resolución, pues si el plazo se vence sin que haya sido resuelta la solicitud respectiva, se entenderá que la dependencia correspondiente, ha concedido la autorización o el permiso respectivo.

- 1) Por lo que se refiere a las solicitudes para obtener permisos de la SECOFI, seguirán el siguiente procedimiento:

(4). Ramos Garza Oscar. Op. cit, pág. 236.

- Todas las solicitudes de autorización dirigidas a la SECOFI, deben presentarse ante el Secretario Ejecutivo, de la Comisión quien en caso de considerar que se requiere información complementaria o adicional, dentro de los 10 días siguientes al de la fecha de presentación de la solicitud, deberá requerir a los interesados para que la presenten.
- Una vez presentada la información adicional o complementaria, si fue requerida, y en caso de estimar suficiente la información presentada en la solicitud, el Secretario Ejecutivo deberá declarar integrado el expediente.
- En caso de que transcurran 10 días hábiles desde la presentación de la solicitud, sin que el Secretario Ejecutivo requiera a los solicitantes, se considerará que el expediente ha quedado debidamente integrado.

Una vez integrado el expediente, dentro de los 30 días hábiles siguientes, el Secretario Ejecutivo someterá a resolución de la comisión las solicitudes de autorización, quien dentro de ese periodo (o sea dentro de los mismos 30 días), deberá emitir su resolución.

La SECOFI, con apego a la resolución dictada por la Comisión y dentro de los 45 días hábiles siguientes a ella, deberá expedir la autorización solicitada.

Ahora bien, por lo que se refiere a las resoluciones que sean competencia del Secretario Ejecutivo, con base en las atribuciones que la ley y la comisión le otorguen, éstas deberá dictarlas dentro de los

quince días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo.

La Secretaría emitirá el acto que corresponda con apego a la resolución que el Secretario Ejecutivo expida, en un término que no excederá de 30 días hábiles a partir de la fecha mencionada.

De igual manera, si transcurridos los plazos señalados en estos párrafos, sin que la Secretaría emita el acto correspondiente, se considerará resuelto favorablemente.

Finalmente, consideramos que el contenido y la redacción del multicitado artículo 2 son confusos, porque de su texto se desprenden dos cosas:

- 1) Que existen autorizaciones que deben recabarse de la SECOFI, previa opinión de la Comisión, mismas que se tramitan a través del Secretario Ejecutivo como funcionario de la Comisión.
- 2) Que existen resoluciones que son dictadas por el Secretario Ejecutivo por ser de su competencia, con base en las atribuciones que le corresponden conforme a la ley. (párrafo 3º)

Tomando en cuenta lo anterior, resulta confuso y oscuro que estos dos tipos de "autorizaciones" o procedimientos, estén regulados en el mismo artículo y más aún, que el tercer párrafo esté ubicado en medio de los demás párrafos, que hablan de las autorizaciones y procedimientos señalados en los otros párrafos.

En segundo lugar y de conformidad con lo dispuesto por la LIE al regular en el artículo 14 las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión, entre ellas no se

encuentra la de emitir resoluciones que sean de su competencia, de ninguna especie.

Por otra parte, en lo que se refiere al procedimiento ante la SRE para el trámite de los permisos y autorizaciones que de esa dependencia deban recabarse, el último párrafo del artículo 2 del reglamento establece un plazo perentorio de 45 días hábiles, siguientes a la fecha de presentación de las solicitudes, para que éstas sean resueltas, pues transcurrido dicho plazo sin que se resuelva lo que corresponda, se considerará que la SRE concedió el permiso solicitado.

Por último, existen otros procedimientos previstos por el reglamento, que son los relativos a las inscripciones y anotaciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que por razones de exposición se comentan en el apartado en el que se analiza dicho Registro.

5. PROMOCION DE LA INVERSION EXTRANJERA.

A diferencia de la LIE, el reglamento sí promueve las inversiones extranjeras a través de casi todas sus disposiciones, que regulan una serie de mecanismos e instrumentos que facilitan la realización de inversiones extranjeras.

Tal promoción, además de las disposiciones contenidas en el título séptimo del reglamento denominado precisamente De la promoción de la inversión, se da a través de instrumentos y mecanismos de diversa naturaleza, fundamentalmente fideicomisos, y de normas que establecen regímenes legales especiales, para empresas cuya producción esté destinada a la exportación y empresas que cumplan con determinados requisitos que señala el propio reglamento.

Ahora bien, el título séptimo del reglamento denominado "de la promoción de la inversión", contiene disposiciones de indiscutible valor por propugnar por el establecimiento de instituciones e instrumentos adecuados para promover las inversiones, no obstante lo cual, se abstiene de desarrollar con mayor profundidad y detalle, el funcionamiento de dichas instituciones e instrumentos.

Dicho título establece las siguientes medidas:

- 1) Se faculta a la CNIE para expedir reglas que establezcan instrumentos y mecanismos especiales para el financiamiento de nuevas inversiones. (Art. 39)
- 2) Se crea un directorio nacional de inversionistas mexicanos, interesados en realizar inversiones en asociación con otros inversionistas mexicanos, o extranjeros y se prevé la elaboración de un catálogo de propuestas y proyectos de inversión extranjera, a realizarse en el país.
- 3) Por último, se crea un Comité para la promoción de la inversión, en México como organismo de consulta de la SECOFI y de concertación de acciones de promoción de la inversión.

No obstante el indudable valor práctico tales disposiciones, carecen de legalidad, pues exceden lo dispuesto por la LIE, al grado de que el reglamento otorga facultades a la Comisión, que no tiene de acuerdo con la ley, para crear un nuevo organismo. Todo ello nos lleva a la conclusión, que el reglamento pretende cubrir las lagunas de la LIE en materia de promoción de las inversiones.

6. RESGUARDO DE LAS INVERSIONES MEXICANAS.

El reglamento, de corte más liberal que la LIE, atempera las disposiciones que la misma establece para resguardar las inversiones mexicanas, mediante la inclusión de un régimen de excepciones, a través del cual, los inversionistas extranjeros, con apoyo en las disposiciones reglamentarias, puedan libararse del cumplimiento de ciertas normas, que en materia de resguardo de las inversiones mexicanas, establece la LIE.

En efecto, algunas normas de la LIE que establecen un veto a las inversiones extranjeras en determinadas actividades, al ser reglamentadas, fueron neutralizadas mediante el establecimiento de regímenes de excepción. Veamos un ejemplo:

Una de las normas que resguardan la inversión mexicana de acuerdo con la LIE, es el artículo 4º de este ordenamiento, que establece actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

No obstante lo anterior, el artículo 23 del reglamento permite la participación de inversionistas extranjeros en esas actividades.

Por otra parte, el reglamento contiene disposiciones que establecen cierto grado de resguardo en favor de las inversiones mexicanas en tales actividades, en sus artículos 24 fracciones I y II y 26 inciso c):

El artículo 24, establece que antes de que la Comisión autorice a inversionistas extranjeros, para adquirir mediante fideicomiso acciones de sociedades dedicadas a la realización de actividades económicas comprendidas en el artículo 4º, los interesados deberán probar que

se han realizado intentos bastantes y razonables para interesar a inversionistas mexicanos, a hacer aportaciones de capital a dichas sociedades, y que éstos renunciaron a los derechos de preferencia o del tanto - que tuvieren para adquirir acciones representativas - del capital social.

El artículo 26 fracción I inciso c) prevé que en caso de otorgarse la autorización a que se refiere el artículo 24, el fideicomiso mediante el cual inversionistas extranjeros adquirieran derechos de fideicomisarios sobre acciones, deberá incluir reglas que rijan en caso de incumplimiento de los fines del fideicomiso en relación con la transmisión de la propiedad de las acciones fideicomitidas a personas con capacidad de adquirirlas.

Por último, la promoción de la inversión mexicana no debe entenderse como resguardo de la misma. El título séptimo de la promoción de la inversión, establece disposiciones que favorecen la inversión mexicana.

Probablemente una forma efectiva de proteger a la inversión mexicana, es promoviéndola y no tanto resguardándola, en una economía mundial de constante competencia y oportunidades. Consideramos conveniente que en una futura legislación, se determinarán e instrumentarán normas efectivas de promoción de la inversión mexicana, con el ánimo de activarla y no tanto de inhibir a la extranjera.

7. RECURSOS.

El reglamento en su artículo 68, establece como medio impugnativo de las resoluciones de la Secretaría que decreten,

denieguen, rectifiquen, suspendan o cancelen una inscripción, el recurso de reconsideración que deberá interponerse por escrito dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución combatida. En dicho escrito deberán ofrecerse pruebas.

En caso de existir terceros a quienes pudiera parar perjuicios la resolución del recurso, deberá correrse traslado con las copias que para tal efecto estará obligado a exhibir el recurrente. Los terceros deberán contestar lo que a su derecho convenga dentro de los diez días siguientes al emplazamiento, en donde deberán ofrecer a su vez las pruebas que consideren pertinentes.

Vencido el plazo para que los terceros contesten, o concluido el término que en su caso se abra para desahogar las pruebas ofrecidas, que no podrá ser menor de diez días hábiles ni mayor de veinte, se resolverá en definitiva.

En el caso de que las pruebas ofrecidas estuvieren en el extranjero, y exigieran por tal motivo un mayor término para desahogarse, éste será fijado discrecionalmente por la SECOFI sin que pueda exceder de tres meses.

Es importante hacer notar que el recurso de reconsideración previsto por el reglamento, carece de sustento legal, pues la LIE no prevé recurso alguno para combatir las resoluciones que emitan las autoridades, en materia de inversiones extranjeras. Esta es una laguna seria de la ley, que no puede por ello ser cubierta por el reglamento.

Sería conveniente que en la nueva legislación sobre inversiones extranjeras, se estableciera este recurso en la ley y fuera después regulado por el reglamento.

Así también, consideramos necesario establecer otro recurso

para combatir las resoluciones que en otros asuntos, distintos a los relacionados con inscripciones en el registro, dicten las autoridades en materia de inversiones extranjeras.

8. SANCIONES.

El régimen de sanciones que establece el reglamento, está previsto en los artículos 50 segundo párrafo, 67, 69 y 78 tercer párrafo. Se refieren a sanciones de índole civil y administrativo.

Tanto el artículo 50 en su segundo párrafo, como el 67 consignan sanciones de índole administrativo, pues contemplan la cancelación de las inscripciones y revocación de anotaciones para el caso de incumplimiento de ciertas obligaciones. A continuación se analizan:

- a) En el caso en que procedan inscripciones y anotaciones provisionales en el Registro, la Secretaría requiere a los obligados para que se presenten avisos o cumplan con las obligaciones a que se refiere el artículo 47, dentro de los 40 días hábiles siguientes a la notificación del requerimiento (artículo 49). El segundo párrafo del artículo 50, establece como sanción para el incumplimiento en el desahogo de los requerimientos, la cancelación de las inscripciones y la revocación de las anotaciones hechas. Además, los efectos provisionales se tendrán como no surtidos.
- b) Las sanciones previstas en el artículo 67 del reglamento, se dan en caso de incumplimiento por parte de personas físicas y morales extranjeras y sociedades, a lo dispuesto por los artículos 56 y 59 en sus fracciones II y III.

El artículo 67 que se analiza establece dos tipos de sanciones:

- i) La suspensión indefinida de la inscripción de las personas físicas y morales extranjeras y sociedades que:
 - a') No proporcionen dentro de los 4 meses siguientes a la clausura del ejercicio fiscal la información económica, contable-financiera y de balanza de divisas a que se refiere el artículo 59, así como las personas que establezcan, abran y operen empresas sucursales y agencias (art. 56), durante dos ó más años sucesivos.
 - b') No proporcionen, para obtener y mantener su inscripción en el registro, la información económica y la contable-financiera y de balanza de pagos a que se refiere el artículo 59 durante dos ó más años sucesivos.
- ii) La cancelación de oficio de la inscripción en el registro, de las personas físicas y morales extranjeras y sociedades que no proporcionen al registro durante tres ó más años sucesivos, las informaciones económica y contable-financiera y de balanza de pagos, así como los avisos a que se refieren los artículos 54 y 59 en su fracción I.

La información a que se refieren ambos artículos es de índole corporativa.
- iii) El penúltimo párrafo del artículo 67, establece que la Secretaría podrá cancelar y rectificar de oficio una inscripción en el registro, cuando tome conocimiento de hechos que así lo impongan.

- c) Las sanciones previstas en el artículo 69 del reglamento, se refieren a las que establece la LIE en sus artículos 27 al 30. El artículo 69 establece que en caso de inobservancia de las disposiciones de la ley, de este reglamento, de las resoluciones generales, así como de lo dispuesto en las autorizaciones y permisos que con arreglo a estos ordenamientos jurídicos se expidan, la Secretaría impondrá la sanción que proceda en los términos de los artículos 27 al 30 de la ley, oyendo previamente al presunto infractor interesado y atendiendo la gravedad de la infracción cometida, la capacidad económica del infractor y en su caso, a la prolongación en el tiempo de la infracción.

En relación con lo dispuesto por este artículo, consideramos que aún cuando es el único que regula las sanciones que proceden de acuerdo con la LIE, excede a lo dispuesto por este ordenamiento, pues al regularlo, el artículo 28 de la ley establece que serán nulos los actos que se efectúen en contravención de la ley y los que debiendo inscribirse en el registro, no se inscriban, pero no habla de la posibilidad de extender la imposición de sanciones por violaciones a lo dispuesto en permisos, autorizaciones y resoluciones generales de la comisión.

- d) El artículo 78 del reglamento, establece que los requerimientos que haga la SECOFI a las personas obligadas, deberán ser cumplidos por éstas dentro de los quince días siguientes a su notificación, pues en caso de no cumplir con los mismos, dentro de los plazos señalados, las personas requeridas serán sancionadas con multa, conforme a lo dispuesto por los artículos 28 y 29 de la ley, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan.

Los artículos 28 y 29 de la ley, no contemplan como

supuesto para aplicar multas, aquellos supuestos a los que se refiere el reglamento, pues la ley establece que tales sanciones se aplicarán por los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de la ley, y por los actos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban.

Como consecuencia del análisis de las sanciones previstas por el reglamento, llegamos a la conclusión de que lejos de reglamentar adecuadamente los procedimientos para la aplicación de las sanciones previstas por la ley, el reglamento establece nuevos supuestos sancionables, lo que origina inconexión entre los supuestos que contempla el reglamento y los que prevé la ley.

Consideramos que en una futura legislación sobre inversiones extranjeras deberán contemplarse, dentro de la nueva ley, los supuestos "sancionables" respectivos, dando por supuesto, las facultades necesarias a la SECOFI, que ahora no tiene.

El futuro reglamento por su parte deberá limitarse, a prever el procedimiento para la aplicación de sanciones.

9. MEDIOS DE CONTROL.

El reglamento a pesar de su corte liberal, contiene medios de control de la inversión extranjera que más que limitarla tienden a recoger información sobre ella.

Como medios de control de la inversión extranjera, encontramos además de las instituciones que la ley contempla para tal efecto: Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) y Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), las facultades que al margen de la ley otorga el reglamento a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) para

llevar a cabo actos que influyen decisivamente en el campo de la inversión extranjera.

Por otra parte, tanto la RNIE como la CNIE, instituciones que ejercen control sobre las inversiones extranjeras, presentan en el reglamento una estructura distinta a la que establece para ellos la ley, pues al primero se le han suprimido dos de las secciones que la ley exige, mientras que para la Comisión se le han creado organismos auxiliares no previstos en la ley.

A) Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El título octavo del reglamento, integrado por cinco capítulos, se denomina "Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras".

El primer capítulo del título octavo se denomina "De la organización y funcionamiento del Registro y de las Inscripciones en General. En primer lugar, llama la atención lo dispuesto por el artículo 43, que establece que el registro se dividirá solamente en tres secciones:

Sección primera: De las personas físicas ó morales extranjeras.

Sección segunda: De las Sociedades.

Sección tercera: De los Fideicomisos.

La ley por su parte, en el artículo 23 establece que en el registro deberán inscribirse además, las resoluciones generales de la Comisión y los títulos representativos del capital social de las sociedades mexicanas, que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos, así como sus transmisiones. El reglamento omite la regulación de tales inscripciones.

Lo anterior obedece a una necesidad de simplificación administrativa, que se persigue con el fin de agilizar los trámites y eliminar obstáculos a la inversión. Es por ello, que el reglamento no contempla la obligación de inscribir dichos títulos, ni tampoco las resoluciones generales de la Comisión.

Aunque de ellos resulta una utilidad práctica en el sentido de eliminar trámites burocráticos, la omisión del reglamento constituye una violación a lo dispuesto por la LIE al respecto, haciendo inconstitucional al reglamento. Además, se pierde el control sobre los títulos representativos del capital social de sociedades en donde participan los inversionistas extranjeros, sobre todo por lo que se refiere, a cuando éstos están dados en garantía.

El artículo 44 del reglamento, determina el carácter del registro y establece que no tendrá carácter público y que los expedientes respectivos sólo podrán ser consultados por las partes interesadas. En caso de que terceros con interés jurídico soliciten información, la Secretaría podrá negar su consulta si existieren, a su juicio, motivos objetivos para suponer que se haría mal uso de la información. En todo caso la denegación deberá estar motivada.

Estamos de acuerdo con lo que establece el artículo que se comenta, pues el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras es un archivo privado del Estado y la información que tiene debe manejarse con la discreción que las inversiones requieran. Tal criterio encuentra su fundamento en el último párrafo del artículo 23 de la LIE.

Los artículos del 45 al 51 del reglamento, establecen las normas que regulan lo relativo a las solicitudes de

inscripción de cancelación y los avisos que deben darse al registro.

Entre otras, hay normas relativas a las clases de inscripciones, la forma en que deben presentarse las solicitudes, los documentos que deban anexarse, así como los medios para hacerlo.

Dichas disposiciones resultan acertadas en la medida en que establecen un sistema eficaz de presentación de las solicitudes y avisos, facultando a los interesados para remitirlos por diversos medios, facilitando y acelerando los trámites. Además, se tendrá por fecha de presentación la que indique la constancia de envío respectiva.

En todo caso, deberán anexarse las constancias de pago y las traducciones al español respectivas.

De conformidad con el reglamento, existen inscripciones y anotaciones de dos clases: las definitivas y las provisionales.

Las inscripciones y anotaciones definitivas se ordenarán cuando se observen las disposiciones legales, reglamentarias, de permisos y de resoluciones generales y se enteren previamente los derechos previstos por la legislación fiscal aplicable.

En caso de no satisfacerse dichos requisitos, la SECOFI requerirá a los interesados para que los cumplan dentro de los 40 días hábiles siguientes a la notificación.

De no cumplir con tales requerimientos, las solicitudes serán rechazadas y los interesados sancionados.

Las inscripciones y anotaciones definitivas surtirán efectos:

- i) Desde la fecha en que surgieron las obligaciones respectivas, si las solicitudes ó información fueron presentadas a tiempo.
- ii) Desde su fecha de presentación, si fueron presentadas fuera de los plazos fijados por el reglamento.

Así lo disponen los artículos 47 y 48 del reglamento.

Las inscripciones y anotaciones provisionales, se decretarán cuando no proceda ordenar las definitivas, cuando las soliciten los interesados, o bien cuando las inscripciones y anotaciones sean solicitadas por terceros interesados a quienes la falta de ellas causa un daño ó perjuicio.

En este último caso, la SECOFI requerirá a los obligados a solicitar inscripciones o dar avisos, para que cumplan dentro de los 40 días hábiles siguientes a la notificación del requerimiento o dentro del plazo que la SECOFI fije.

Las inscripciones ó anotaciones provisionales, surtirán efectos desde la fecha en que se presenten las solicitudes ó avisos, hasta en tanto no fenezcan los plazos para el cumplimiento de los requerimientos hechos por la Secretaría.

Si transcurren los plazos sin que se cumplan los requerimientos, se ordenarán las cancelaciones de inscripciones y se revocaran las anotaciones y los efectos provisionales se tendrán por no surtidos.

El artículo 51 establece un término perentorio de 20 días hábiles, a partir de la fecha de su presentación, para que la SECOFI resuelva las solicitudes de inscripción y de cancelación. Transcurrido dicho plazo sin que se emita resolución, se considerará resuelta favorablemente.

La distinción que hace el reglamento entre anotaciones definitivas y provisionales, trata de motivar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios a que están sujetas. Asimismo, otorga participación a los terceros con interés en determinada inscripción ó anotación, para que no sufran daño o perjuicio por la omisión de los obligados.

Con todo ello, se establece un sistema flexible para tener por cumplidas las obligaciones de inscripción respectivas, pues si éstas se hacen en los plazos fijados por el reglamento, las inscripciones y anotaciones surtirán efecto desde la fecha en que han surgido tales obligaciones. Por el contrario, si la inscripción ó anotación no se solicita en tiempo, no se obtendrá tal beneficio y sólo surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se solicitó.

El segundo capítulo, se llama "De la inscripción de personas físicas ó morales extranjeras" y establece los supuestos bajo los cuales deben solicitarse las inscripciones, las excepciones a tales supuestos, así como la información y la oportunidad con que debe proporcionarse.

Están obligadas a solicitar su inscripción en la sección primera del Registro, dentro de los 40 días siguientes a la realización de los siguientes actos, las personas que:

- i) Adquieran ó arrienden más del 49% de los activos de la empresa.
- ii) Establezcan, abran u operen una empresa, sucursal ó agencia.
- iii) Arrienden una empresa.

- iv) Adquieran derechos de fideicomisario en fideicomisos que les confieran derechos corporativos ó pecuniarios derivados de acciones, derechos de disponer de los activos fijos ó derechos de explotación de una empresa ó de los activos esenciales para su explotación.

Quedan exceptuadas las personas extranjeras que establezcan, abran u operen oficinas de representación y agencias informativas.

La información que deberán presentar, se refiere a datos tanto de la persona que va a realizar la inversión, como de aquellas empresas en donde se realizará y otros.

- 1) Datos de la persona que realiza la inversión.

Nombre o denominación social.

Nacionalidad.

Domicilio en México, en su caso.

- 2) Datos de la(s) empresa(s) en donde se realiza la inversión:

Nombre comercial de las empresas que arrienden ó de las que adquieran activos fijos ó esenciales para su explotación, y monto de estas inversiones.

Domicilio de la empresa, sucursal ó agencia.

Actividades que realizan en dichas empresas.

- 3) Otros.

Datos de identificación de los fideicomisos y sus características.

Datos complementarios, que se soliciten en las formas.

En cuanto al momento en que debe presentarse la información, el artículo 55 del reglamento establece que tratándose se de personas no inscritas, al presentar su solicitud de inscripción; las personas ya inscritas, dentro de los 40 días hábiles siguientes a cualquier modificación de la información proporcionada previamente.

Por último la información económica, contable y financiera, de las personas que abran, establezcan y operen empresas, debe ser proporcionada dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de cada ejercicio fiscal.

El tercer capítulo denominado "Inscripción de Sociedades" establece la obligación para las sociedades en que participen inversionistas extranjeros, de inscribirse en el Registro y de proporcionar la información que el mismo establece. Asimismo, prevé normas aplicables a empresas sujetas ó constituidas conforme al régimen especial que prevén los artículos 5, 28 y 29, mismas que deberán proporcionar la información especial a la que están obligadas.

Las disposiciones de este capítulo, tienen un considerable valor por la información que recogen de las sociedades en que participan los inversionistas extranjeros. A partir de la información que están obligados a proporcionar los inversionistas extranjeros, la SECOFI ejerce control sobre las inversiones que se realizan en empresas mexicanas y facilita una labor de verificación del cumplimiento de las obligaciones a que están sujetas las sociedades.

De conformidad con el artículo 57, están obligados a inscribirse en la sección segunda del registro, las sociedades en cuyo capital participen uno ó más inversio-

nistas extranjeros, ya sea directamente ó como fidelcomisarios.

Quedan exceptuadas de esta obligación, aquellas sociedades dedicadas exclusivamente a la prestación de servicios deportivos, recreativos y culturales a sus socios y las asociaciones civiles. Tampoco estarán obligadas las empresas que no hayan operado ni obtenido ingresos.

Para obtener y mantener su inscripción, las sociedades obligadas deberán proporcionar al registro tres tipos de información: corporativa, económica y contable-financiera y de balanza de divisas. Y deberá presentarse en los términos y plazos que a continuación se mencionan:

- a) La información corporativa se refiere a los datos generales de la sociedad en la que se hace la inversión, que incluya: denominación, domicilio, importe del capital social; datos generales de los socios y de sus inversiones; datos de las acciones que tengan en propiedad si están inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; declaración de si la sociedad está operando; y por último, datos relativos a empresas dedicadas a la exportación y maquiladoras.

Los últimos párrafos del artículo 59, establecen que la Comisión y la Comisión Nacional de Valores establecerán un procedimiento especial, por el que instituciones para el depósito de valores informen al registro sobre los datos de los accionistas y monto de su inversión en las sociedades cuyas acciones tengan en depósito, sociedades que quedarán exceptuadas de proporcionar dicha información, previa resolución general de ambas comisiones.

Tratándose de sociedades ya inscritas, deberán proporcionar la información corporativa dentro de los 40 días hábiles siguientes a la modificación. Las sociedades no inscritas, al momento de solicitar su inscripción.

- b) La información económica, se refiere a datos de los establecimientos que estén operando y tengan ingresos, relativos a la clase y ubicación de dichos establecimientos, fecha de apertura, datos relativos a campos de actividad económica en que operan, producto ó servicios que maneja, líneas de productos que fabrica y fecha en que se empezó a fabricar, etc.
- c) Por último, la información contable-financiera y de balanza de divisas, se refiere a los datos que se solicitan en las formas aprobadas.

Los dos últimos tipos de información se proporcionarán por ejercicio social y deberán referirse a la fecha de cierre del mismo.

Las sociedades que en todo el ejercicio social no hayan operado ni obtenido ingresos, no deberán proporcionar la información contable y financiera.

Las sociedades inscritas, deberán proporcionar las informaciones económicas y contable-financieras, dentro de los 4 meses siguientes a la fecha de cierre de cada ejercicio social. Las sociedades no inscritas, al momento de solicitar su inscripción.

El artículo 61, establece las obligaciones a que están sujetas las sociedades que se constituyeron de conformidad con el régimen previsto en los artículos 5, 28 fracción 1, 29 fracción I y 6º transitorio. Dichas obligaciones

se refieren a la información que deberán presentar a la segunda sección del registro, que se refiere a las actividades e inversiones a realizar y las expectativas y programas que deben tener. Esta información deberá ser presentada dentro de los 60 días hábiles siguientes a la constitución, ampliación ó adquisición del carácter de inversionista extranjero, de las personas obligadas.

Tal información se refiere a:

- i) Descripción de las actividades económicas que pretenden realizar.
- ii) Localización geográfica de los establecimientos.
- iii) Programas de inversión y financiamiento, de creación de empleos, de desarrollo de proveedores, de exportaciones y balanza de divisas y de producción de ventas.
- iv) Descripción de tecnología.

Consideramos el capítulo que se analiza, un acierto del legislador, pues como lo dijimos anteriormente, este tipo de obligaciones a cargo de las sociedades conlleva a un mejor control de la información sobre inversiones extranjeras y por tanto de satisfacción de las necesidades y expectativas de la economía del país.

El capítulo cuarto se refiere a la "Inscripción de los fideicomisos." Las personas obligadas a la presentación de las solicitudes de inscripción y avisos de fideicomisos, son las instituciones fiduciarias, que deberán hacerlo dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se lleve a cabo la celebración de los fideicomisos ó actos fiduciarios respectivos.

Respecto al primer párrafo, se hace notar su deficiente redacción al utilizar anglicismos de manera abrupta.

Los fideicomisos que deben inscribirse son:

- I) Aquellos en que inversionistas extranjeros participen como fideicomisarios ó que realicen actos regulados por la ley.
- II) Por los que inversionistas extranjeros adquieran derechos corporativos ó pecuniarios derivados de sociedades, derechos de disponer sobre activos fijos y derechos de explotación de una empresa ó de sus activos esenciales para su explotación.
- III) Actos por los que inversionistas extranjeros, adquieran los derechos de fideicomisario derivados de los fideicomisos a que se refieren las fracciones I y II.

Consideramos importante hacer la siguiente reflexión que se refiere a la proporción, así como a las condiciones en que pueden participar los inversionistas extranjeros como fideicomisarios de fideicomisos, que tengan como patrimonio acciones de sociedades:

El objeto de la LIE, es regular a inversión extranjera y si para efectos de la ley se considera inversión extranjera la que se realice por personas físicas y morales extranjeras, las inversiones que hagan inversionistas extranjeros en fideicomisos, que tengan como patrimonio fideicomitido acciones de sociedades, también deben encontrarse sujetos a un límite de participación y al régimen de autorizaciones previsto para tal efecto por la ley, concretamente a lo dispuesto por los artículos 4, 5 y 8 de la ley.

En esta tesitura, la inversión extranjera que se realice mediante fideicomisos, también deberá estar sujeta a las restricciones que en materia de actividades económicas establece la ley en sus artículos 4 y 5, y al régimen de limitaciones y autorizaciones que establecen los artículos 5 en sus párrafos tercero y último y 8 primer párrafo.

Las anteriores consideraciones, encuentran su fundamento en que los derechos que como fideicomisarios tienen los inversionistas extranjeros sobre acciones de sociedades, implican una participación, que aunque no sea directa es una participación.

Apoya esta interpretación, lo dispuesto precisamente por el artículo 57 del reglamento, que habla de que la participación que con carácter de fideicomisario adquiere un inversionista extranjero, se considera una participación indirecta.

Los anteriores razonamientos nos llevan a la conclusión, que de conformidad con el actual texto de la LIE no podrán afectarse en fideicomisos en los que participen inversionistas extranjeros como fideicomisarios.

- 1) Acciones de sociedades dedicadas a las actividades a que se refiere el artículo cuarto de la ley, inclusive de aquellas actividades a que se refiere el inciso f) del precepto invocado, haciéndose notar que por ser la LIE un cuerpo normativo con mayor jerarquía que el reglamento, prevalece sobre las disposiciones que éste disponga, aún cuando sean contradictorias. Ello implica que todas aquellas disposiciones del reglamento, que contravengan lo dispuesto por la ley en este aspecto y en todos en general, carecen de valor legal alguno y los actos que al amparo de esos preceptos reglamentarios

se llevan a cabo, son anulables de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la LIE.

- 2) Acciones de sociedades a que se refiere el artículo 5 de la LIE, en un porcentaje mayor al establecido por dicho precepto, incluyendo aquellas actividades a que se refiere el inciso d), aún cuando el reglamento abrogue o derogue dichas disposiciones. Ello, en razón de la mayor jerarquía de la LIE que hace un reenvío a tales ordenamientos.
- 3) Acciones de sociedades dedicadas a actividades para las que disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, en una porción que exceda del 49% del capital social de las sociedades en cuestión, salvo que para tal efecto se cuente con autorización de la Comisión, de acuerdo a lo dispuesto por el cuarto párrafo del artículo 5 de la LIE.

Asimismo, los fideicomisos o actos fiduciarios relativos a fideicomisos regulados por la ley, también están sujetos al régimen de autorizaciones que prevé el artículo 8 de la LIE.

Ahora bien, el artículo 13 del reglamento establece que las acciones de la serie "N" o neutras no se computarán para el efecto de determinar el monto y proporción de la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las sociedades emisoras...

De lo anterior, tenemos que el legislador en el reglamento previó la necesidad de hacer esta salvedad expresa, lo que confirma el criterio que hemos venido exponiendo en los últimos párrafos, en el sentido de que las acciones afectadas en fideicomisos también representan una partici-

pación de los inversionistas extranjeros en la sociedad y como tal, debe computarse para efectos de determinar el porcentaje del capital extranjero permitido en cada caso por la LIE.

Por otra parte, el artículo 64 del reglamento contiene los datos que deben proporcionar las fiduciarias para obtener y mantener la inscripción de fideicomisos y que se refieren a los datos de fiduciaria, fideicomitentes, bienes fideicomitados del propio fideicomiso y de los fideicomisarios.

Dicha información deberá presentarse al momento de inscribirse el fideicomiso o bien, dentro de los 60 días hábiles siguientes a las modificaciones de la información, ampliaciones del fideicomiso o transmisiones a inversionistas extranjeros de derechos de fideicomisario.

El capítulo quinto del título octavo del reglamento, denominado "De las disposiciones complementarias" contiene una serie de disposiciones de naturaleza disímbola, algunas de las cuales podrían integrar capítulos específicos pues tiene disposiciones relativas a:

- i) Sanciones (artículos 67, 69 y 78 segundo párrafo).
 - ii) Recursos (artículo 68).
 - iii) Facultades coercitivas de la SECOFI.
 - iv) Obligación de sociedades.
 - v) Procedimientos.
- B) Facultades coercitivas de la SECOFI.
- Los artículos del 73 al 77 y el 79 contienen disposiciones

que establecen en favor de la SECOFI facultades coercitivas para el mejor cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

Los artículos 73 y 74 establecen la facultad de la SECOFI para prorrogar discrecionalmente los plazos que señala el reglamento respecto al cumplimiento de las obligaciones y los requerimientos hechos por la SECOFI, siempre que concurren circunstancias especiales que justifiquen conceder las prórrogas.

Ahora bien, el reglamento distingue entre las obligaciones que nacen de los artículos 56 y 60 fracción II y las demás obligaciones.

En este sentido, la SECOFI podrá prorrogar los plazos relativos a las primeras mediante resolución general; el plazo para el cumplimiento de las demás obligaciones podrá ser prorrogado a petición de parte interesada.

Consideramos adecuadas dichas disposiciones, pues facilitan el óptimo cumplimiento las obligaciones al flexibilizar los plazos para que las personas obligadas presenten la información completa. No obstante lo cual, debería limitarse el número de prórrogas permitidas.

El artículo 75, establece que la SECOFI podrá exigir la presentación de la información contable-financiera y de balanza de divisas, correspondiente sólo a los últimos cinco ejercicios fiscales y sociales de las personas obligadas.

Asimismo, según la prevé el artículo 76, la SECOFI podrá, mediante acuerdos generales, exceptuar de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 59 a las sociedades que operen como empresas maquiladoras de exportación.

Esto es, excusarlas de proporcionar la información económica, contable y financiera y de balanza de divisas, siempre que mantengan actualizado el registro de su programa de maquila.

Consideramos que sería adecuado crear un capítulo relativo a las maquiladoras y empresas dedicadas a la exportación para integrar disposiciones como las del artículo 6 y el 76 en un capítulo específico.

El artículo 77 consigna la facultad de la SECOFI para exigir de los obligados por la Ley y este reglamento, el desahogo de cualquier medio de prueba para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, el reglamento y por las resoluciones generales.

El segundo párrafo, establece que la SECOFI podrá exigir de terceros no obligados la presentación de informes y la exhibición de documentos para tales efectos. La aplicación de esta disposición carece de eficacia, pues no existe fundamento para imponer dicha carga a personas no obligadas por la ley.

Procedimientos. El artículo 71, el 72, el primer párrafo del artículo 78 y 79 contienen disposiciones relativas a los procedimientos.

El artículo 71 establece que para efectos del reglamento, la SECOFI reconocerá fuerza probatoria suficiente a los documentos privados expedidos por funcionarios, miembros del consejo y representantes de sociedades, en el ejercicio de sus funciones si tienen facultades suficientes para certificar y hacer constar lo que corresponda a los documentos de la sociedad.

Por lo que a notificaciones se refiere, el artículo 79

establece que para efectos de las comunicaciones que dirija la SECOFI a los interesados, se tendrá como domicilio de éstos el último que hubieren señalado y la notificación surtirá efectos a partir del día siguiente al de la entrega de la comunicación.

Si el servicio postal devuelve la comunicación o si la Secretaría lo estima conveniente, el requerimiento se hará a través del Diario Oficial de la Federación, surtiendo efectos al día siguiente.

Por último, en lo que se refiere al trámite de solicitudes y toma de avisos ante el registro, el artículo 72 crea la posibilidad de que sean gestores officiosos los que presenten la información respectiva, quienes serán responsables de la veracidad de los datos proporcionados.

Esta disposición nos parece injusta porque permite trasladar la responsabilidad que corresponde a las personas obligadas, a un gestor officioso que ignora la veracidad o inexactitud de los datos proporcionados, por desconocer los hechos que los conforman.

El artículo 75, establece la facultad de la SECOFI para volver a requerir la información que ya hubieren proporcionado las sociedades en relación con las obligaciones a que se refieren los artículos 54, 56, 59, 61 y 64.

La parte final del tercer párrafo del artículo 77 señala que la Secretaría podrá exonerar a los obligados por el reglamento, de la aplicación de las sanciones que procedan por infracciones al reglamento que hubieren cometido.

Por último, el primer párrafo del artículo 78, establece que

el término para cumplir con los requerimientos que haga la SECOFI, es de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que sean comunicados o en los términos expresamente fijados. Lo anterior significa que a falta de especificación sobre el término en que deban cumplirse los requerimientos, deberá estarse al de 15 días hábiles.

Obligaciones de las Sociedades. El artículo 70 establece que las sociedades en cuyo capital participen inversionistas extranjeros en más del 49% del mismo deberán ostentarse como inversionistas extranjeros ante aquellas otras sociedades en cuyo capital social participen.

C) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El título Noveno que contiene las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Comisión, está integrado por tres capítulos:

El primer capítulo se denomina "De la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."

En el artículo 80. designa a los integrantes de la Comisión que son los que la propia ley señala y establece que deberá invitarse a participar en las sesiones a aquellas secretarías que tengan competencia en los asuntos que se traten, y para que pueda sesionar, dice el artículo 83, será necesaria la asistencia de cuando menos cinco de los representantes que la integran.

Por su parte, el artículo 81 establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión contará con un Comité de representantes y un Secretario Técnico.

El carácter de estos órganos internos de la Comisión es únicamente el de auxiliares de la misma y no son autoridades. Sin embargo consideramos que deberían estar previstas en la ley.

Por otro lado, el artículo 82 inadecuadamente establece que para los efectos del artículo 13 de la ley, la Comisión tomará en cuenta preponderantemente los criterios y características de la inversión extranjera previstos en las fracciones I, III, IV, IX y XII de dicho numeral.

La anterior disposición, atenta contra el artículo 13 de la Ley pues da preferencia a ciertas fracciones de dicho precepto y minimiza a otras, sin que la ley establezca diferencia o preferencia alguna y donde la ley no distingue no hay porqué distinguir.

El capítulo segundo, se denomina "Del Comité de Representantes", mismo que estará integrado por los Directores Generales adscritos a las Secretarías que integran la Comisión, cuya materia de competencia está relacionada con los asuntos a tratar.

El artículo 85 otorga facultades al Comité de Representantes, que se refieren a funciones de auxilio a la Comisión, tales como emitir opiniones y elaborar recomendaciones a la Comisión sobre los proyectos específicos que no fueron aprobados por el Comité, para que la Comisión resuelva lo conducente; elaborar el programa de trabajo y someterlo a la consideración de la Comisión y finalmente, elaborar estudios sobre regulación jurídica y administrativa de la inversión extranjera en México para proponer modificaciones que promuevan el flujo de inversión en el país y su más adecuada regulación.

Consideramos, que sin perjuicio de la utilidad práctica que resulta del funcionamiento de un organismo auxiliar de la Comisión, la creación del Comité de Representantes no puede surgir de un reglamento, sino que lo adecuado es que hubiera sido creado por la ley. De ahí que aunque tal organismo sea sólo un auxiliar de la Comisión y no tenga el carácter de autoridad, las disposiciones reglamentarias que lo crean adolecen de inconstitucionalidad.

Por último, el capítulo tercero del título Noveno está conformado por el artículo 86 que es el último del reglamento y establece que el Secretario Ejecutivo de la Comisión contará con el auxilio del Secretario Técnico. Dicho artículo no es inconstitucional, por encontrar su fundamento en el artículo 14 fracción VII de la ley.

10. ARTICULOS TRANSITORIOS.

Los artículos transitorios son los preceptos legales que regulan la entrada en vigor de un cuerpo normativo de nueva creación o que sustituye a uno previo, durante el período denominado vocatio legis.

Como tales, las disposiciones contenidas en los artículos transitorios deben concretarse a regular el período de transición de un régimen legal a otro, con el objeto de asegurar y facilitar la entrada en vigor y la aplicación del nuevo ordenamiento.

Tomando en cuenta lo anterior, consideramos que algunos de los artículos transitorios del reglamento resultan ajenos a la naturaleza que éstos deben tener y anticonstitucionales por ser contrarios a preceptos de la LIE.

11. RESOLUCIONES VIGENTES DE LA CNIE.

A la fecha de elaboración del presente trabajo, la Comisión ha dictado cuatro resoluciones generales, que se refieren a lo siguiente:

- a) La Resolución General número uno, establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas. Esta resolución fué aprobada en la sesión del 31 de mayo de 1989.
- b) La Resolución General número dos, establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del reglamento. Esta resolución fué aprobada por la Comisión en su sesión celebrada el día 31 de mayo de 1989.
- c) La Resolución General número 3 establece criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones del reglamento en relación con la inversión neutra. Esta resolución fué aprobada por la Comisión en su sesión del 6 de agosto de 1990.
- d) La Resolución General número 4 establece el régimen para los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión, su Secretario o con la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la SECOFI, de acogerse a compromisos, metas y programas similares a los señalados en el artículo 5º del mismo ordenamiento. Esta resolución fué aprobada en la sesión del 15 de agosto de 1990.

Consideramos que las resoluciones emitidas por la Comisión, al interpretar la ley y el reglamento muchas veces la contravienen, en tanto establecen excepciones a las reglas establecidas por el reglamento y más aún por la ley. Por esta razón, estimamos que la facultad de la Comisión para emitir resoluciones debe ser restringida, pues el hecho de que un organismo administrativo formule resoluciones arbitrarias, atenta contra el principio de la seguridad jurídica porque las disposiciones legales en materia de inversiones deben aplicarse con una fría imparcialidad y respetando el régimen de derecho que deben garantizar las leyes.

El artículo segundo transitorio establece la abrogación de una serie de ordenamientos y de una resolución general de la Comisión. En este sentido, consideramos que es anticonstitucional por lo dispuesto en su fracción I que abroga el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1926.

La anterior opinión encuentra su fundamento, en lo previsto por la LIE al referirse a otras disposiciones reglamentarias, referencia que tiene efectos de reenvío.

En efecto, el artículo 5 de la LIE, en su párrafo segundo inciso d) y en el último párrafo establece:

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

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

y en su último párrafo, establece:

"Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalan".

Es el caso que el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, abrogado por el segundo transitorio del reglamento, contiene disposiciones relativas a la proporción en que podrá admitirse la inversión extranjera en determinadas ramas de actividad económica, concretamente en el renglón de agricultura, pues el artículo 7 fracción I del reglamento de la Ley Reglamentaria citado, establece que las sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas, no podrán llevar a cabo ninguna adquisición cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social pertenezca a extranjeros.

En razón de lo anterior, la abrogación que establece el reglamento en su segundo transitorio fracción I atenta contra lo dispuesto por la ley en los artículos anteriormente transcritos.

Por otra parte, el tercero transitorio del reglamento deroga indebidamente diversos preceptos de determinados ordenamientos.

En su fracción I deroga el artículo 15 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia Petroquímica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1971. Dicho precepto contiene una serie de disposiciones relativas a la proporción en que la participación de la

inversión extranjera deberá aceptarse en las sociedades dedicadas a las actividades reguladas por ese ordenamiento.

La fracción III del comentado transitorio establece que para los fines de ese reglamento "se entenderá por sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano, aquellas sociedades constituidas conforme a las leyes del país en que, si se trata de sociedades por acciones, el 60% de ellas como mínimo se ampare por una Serie A o mexicana y el resto, según el caso, por otra Serie B o de suscripción libre".

Las acciones de la Serie A sólo podrán ser suscritas por:

- a) Personas físicas de nacionalidad mexicana.
- b) Sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros de las que sólo podrán ser socios o accionistas personas físicas de nacionalidad mexicana y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
- c) Sociedades mexicanas en las cuales la mayoría de capital, en cualquier circunstancia, sea propiedad de personas físicas de nacionalidad mexicana o de sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, siempre que se mantenga el mínimo del 60% del capital mexicano a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal)"

El mencionado tercer transitorio del reglamento atenta de esta manera, contra lo dispuesto por la ley en su artículo 5 que establece:

"Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para

una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen (caso del derogado artículo 15 del reglamento de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica).

En este sentido, opinamos que por ningún motivo la disposición transitoria que se comenta puede abrogar una disposición de tal naturaleza, menos aún cuando la LIE hace un reenvío específico a ese tipo de reglamentos mismos que en tal contexto forman parte de las disposiciones legales aplicables a la materia.

Por esta razón, abrogar algunos reglamentos o derogar ciertas disposiciones de los mismos, constituye una mutilación de la propia LIE y es muestra del exceso en que incurre el reglamento que se analiza.

El artículo Sexto Transitorio establece que los inversionistas extranjeros podrán adquirir acciones de sociedades que impliquen que la participación total de la inversión extranjera en el capital de esas sociedades rebase la proporción del 49% del mismo, siempre que estén conformes en cumplir con determinados requisitos que en él se detallan.

Tal disposición viola lo dispuesto por los artículos 5 y 8 de la LIE, pues existen actividades en que hay un límite para la participación extranjera y además en su caso, debe contarse con autorización de la Comisión y de la Secretaría que corresponda según la actividad o rama económica de que se trate.

El artículo Undécimo Transitorio establece que la SECOFI dejará sin efectos las inscripciones y anotaciones existen-

tes en el Registro, que de conformidad con las disposiciones de este Reglamento, no sea obligatorio mantener en el mismo.

Este artículo transitorio se refiere a las inscripciones hechas en las secciones Cuarta y Quinta del anterior Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras relativas a títulos y resoluciones.

La disposición transitoria que se comenta, es violatoria de lo dispuesto por el artículo 23 de la LIE en sus fracciones IV y V.

C A P I T U L O V I

DISCREPANCIAS ENTRE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION
MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA Y SU REGLAMENTO.

1. ENUNCIADO DE DISCREPANCIAS.

La LIE y su reglamento presentan una serie de discrepancias derivadas de las variantes económico políticas que se han dado en nuestro país en las épocas en que cada ordenamiento fué expedido y de la transformación de la economía mundial en su conjunto.

El reglamento rebasa por mucho a la LIE tanto por sus distintas orientaciones como por su considerable extensión. Las disposiciones reglamentarias han cubierto muchas lagunas de la ley, sobre todo en materia de renglones de inversión, y en cuanto al margen de participación de la inversión extranjera.

De todo ello, se advierten las siguientes discrepancias:

- Distintos objetivos.
- Desigualdad de estructura.
- Diversos sujetos.
- Diferencias en materia de renglones de inversión.
- Diversas autoridades y discrepancia en cuanto a sus facultades.
- Regímenes de excepción.
- Disparidad en cuanto al funcionamiento de los medios de control.

2. COMENTARIOS SOBRE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.

A) Distintos objetivos.

El objetivo de la LIE, tal y como lo enuncia su primer artículo consiste en promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. De ello y del contenido de la ley misma, se desprende que la LIE tiende a resguardar a la inversión mexicana de la participación de la inversión extranjera en nuestro país.

Es por ello que la LIE crea una serie de instituciones y mecanismos que tienden a restringir la participación de la inversión extranjera, tales como la regla general del 49-51, el régimen de autorizaciones y permisos, la zona prohibida, etc.

De manera distinta a lo que ocurre con la LIE, el objetivo del reglamento, que en lógica congruencia jurídica, no debiera ser otro que el señalado por la ley, es opuesto.

En efecto, el objetivo del reglamento es el de promover las inversiones tanto mexicanas como extranjeras y, tratándose de éstas últimas, eliminar restricciones y obstáculos.

B) Desigualdad de Estructuras.

En capítulos anteriores hicimos un análisis detenido sobre la estructura de la ley y también del reglamento, haciendo sugerencias sobre posibles mejoras en la estructura adecuada de las disposiciones con las que cuenta cada cuerpo normativo.

No obstante lo anterior, al comparar la estructura de la ley con la del reglamento nos damos cuenta de que lograr una estructuración adecuada y sobre todo coherente para ambos ordenamientos, es una tarea difícil en razón de la

discrepancia del contenido de la ley y el reglamento.

Finalmente, consideramos que una estructuración coherente entre ley y reglamento sobre inversiones extranjeras deberá darse una vez que se expida la nueva legislación.

Una futura estructuración de la legislación en materia de inversiones extranjeras podría abarcar los siguientes capítulos.

- i) Disposiciones Generales.- objeto de la ley, carácter de la misma y los conceptos que ahora prevee el artículo 1 del reglamento.
- ii) De los sujetos.
- iii) Autoridades en materia de inversiones extranjeras.
- iv) Renglones de inversión (por actividades económicas).
- v) Inversión extranjera mediante fideicomisos.
- vi) Ampliación de la inversión extranjera (apertura, operación, y relocalización de establecimientos y nuevas líneas de productos).
- vii) Régimen de autorizaciones y procedimientos.
- viii) Promoción de la Inversión.
- ix) Del registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- x) De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- xi) Régimen de sanciones.

C) Distintos Sujetos.

Además de los sujetos que contempla la ley, el reglamento contempla otro sujeto que son las Instituciones de Crédito, al actuar como fiduciarias, en razón de las obligaciones registradas que tienen por los fideicomisos regulados por

la ley, en los que intervengan.

Por otra parte, los notarios públicos y corredores mercantiles también están obligados por el reglamento en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32.

D) Diferencias en materia de Renglones de Inversión.

Esta es quizá la más profunda discrepancia que existe entre la LIE y el reglamento.

El reglamento amplía considerablemente los renglones de inversión a través de diversos mecanismos e instrumentos que ya fueron analizados tales como:

- i) El régimen de excepción a que se pueden acoger las empresas en cuya constitución participen los inversionistas extranjeros, en términos de los artículos 5 y 6 del reglamento.
- ii) A través de las distintas clases de fideicomisos sobre acciones y de operaciones fiduciarias (art. 8) a que se refiere el reglamento.

E) Diversas autoridades y divergencia en cuanto a sus facultades.

De acuerdo con la LIE, son autoridades las Secretarías y Departamentos de Estado dentro de su esfera de competencia, organismos que resolverán los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y a las disposiciones de la propia LIE. Así lo establece el artículo 16 de dicho ordenamiento.

Además de las Secretarías y Departamentos de Estado como autoridades ejecutoras, la LIE establece la Comisión

Nacional de Inversiones Extranjeras, como autoridad ordena
dora.

El reglamento por su parte, inhibe la participacion de la Comisión en las autorizaciones para que la inversión extranjera participe en la suscripción de capital social de sociedades, para la constitución de fideicomisos etc.

Por otro lado, centraliza indebidamente en la SECOFI las autorizaciones que de acuerdo con la ley son competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado que correspon
da según la actividad económica que se trate, quienes en su caso deberán dictar sus autorizaciones con apego a la resolución previa que al efecto dicte la Comisión.

Consideramos que para que una autoridad como lo es la SECOFI, en los términos de la LIE, pudiera tener las facultades específicas que la atribuye el reglamento, éstas deben estar expresamente otorgadas en su favor por la ley.

Por otra parte, el reglamento crea dos nuevos auxiliares de la Comisión que son el Comité de Representantes y el Secretario Técnico de la Comisión.

Consideramos que estos auxiliares de la Comisión deben estar previstos en la ley ya que al no ser así, el reglamento rebasa nuevamente a la ley.

Este criterio se confirma por lo que la ley prevee en el último párrafo del artículo II en el que establece que la comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo, que será designado por el Presidente.

Por último, el reglamento tiene el mérito de regular ampliamente el régimen de permisos que deben solicitarse de la SRE, mismo que se encontraba disperso en diversos

decretos y acuerdos. En efecto, al estar ya condensado en el reglamento es más claro y preciso.

F) Regímenes de excepción.

El reglamento contempla, en razón de las necesidades económicas del país, pero el margen del orden constitucional y en contravención de la ley que regula, regímenes de excepción a las regla de participación de la inversión extranjera, en la suscripción de acciones de sociedades y en la consititución de estas.

En efecto, las reglas que la LIE establece sobre el porcentaje de participación que puede tener la inversión extranjera en la constitución o adquisición de empresas por establecerse o ya constituidas, son claras en los términos de los artículos 5 y 8 de la ley.

No obstante lo anterior, los artículos 5 y 6 del reglamento hacen caso omiso de las disposiciones legales al respecto y permiten la participación de la inversión extranjera hasta en un 100% en las sociedades que cumplan determinados requisitos, contraviniendo así lo dispuesto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 5 y en su caso lo dispuesto por el artículo 8 de la LIE.

Otro régimen de excepción a las normas legales que establece es el siguiente:

De conformidad con la LIE, artículo 4 segundo párrafo, existen actividades económicas que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, tales como los transportes aéreos y marítimos nacionales y la distribución de gas.

A pesar de lo anterior, el artículo 23 del reglamento

permite que previa resolución de la Comisión, la SECOFI, que por cierto carece de facultades para tal efecto, autorice a inversionistas extranjeros para que adquieran en cualquier proporción, mediante fideicomiso, derechos de fideicomisario respecto de acciones de sociedades dedicadas a la transportación aérea y marítima nacional y a la distribución de gas.

Dicho precepto reglamentario contraviene lo dispuesto por la ley y atenta contra lo que establece clara y reiterativamente el artículo 4 segundo párrafo, incisos c) y e).

Tal interpretación se sustenta en los siguientes criterios:

- i) El artículo 4 de la LIE, en su segundo párrafo establece, reiterativamente, que tales actividades están reservadas exclusivamente a personas físicas mexicanas y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
- ii) Por si fuera poco, el precepto en cita prohíbe la participación de los inversionistas extranjeros aún en forma indirecta.

En efecto, ese es el espíritu del legislador y el hecho de exigir que sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros sean las únicas facultadas para participar en tales actividades, confirma tal criterio.
- iii) De acuerdo con la actual LIE, los inversionistas extranjeros no pueden participar en empresas dedicadas a dichas actividades ni aún mediante fideicomiso, porque tal participación aún cuando es en forma indirecta (ver fracción III del artículo 57 del reglamento), no deja de ser una participación.

Tomando en cuenta lo anterior, dichas adquisiciones pueden ser declaradas nulas con apoyo en lo dispuesto por la LIE en su artículo 4 segundo párrafo y artículo 28.

G) Disparidad en cuanto al funcionamiento de los medios de control.

La LIE atribuye a la Comisión una serie de facultades en materia de inversiones extranjeras, mismas que están enunciadas en el artículo 12. No obstante lo anterior, el reglamento inhibe la participación de la Comisión en materia de autorizaciones y en cambio, traslada en favor de la SECOFI la facultad de dictar las autorizaciones respectivas ya que omite requerir a los obligados a que recaben la resolución que para tal efecto, la Comisión debe dictar.

En efecto, el artículo 12 fracción I, establece como facultades de la Comisión la de resolver en los términos del artículo 5 de la ley, sobre el aumento ó disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas ó de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales ó reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales recibirá dicha inversión.

Por otra parte, el artículo 5 del reglamento establece que no se requiere autorización de la SECOFI para que inversionistas extranjeros participen en cualquier proporción en el capital social de empresas en el acto de su constitución, para realizar actividades no incluidas en la clasificación, si cumplen con determinados requisitos.

El precepto reglamentario en cita, omite hacer mención de la resolución previa que se requiere de la Comisión para otorgar esa autorización, suponiendo que la SECOFI fuera la Secretaría que correspondiese.

Así también, de una simple lectura al texto del reglamento se advierte que el principal medio de control es la SECOFI. Ello, a pesar de que la LIE no le otorga facultades para tal efecto.

En segundo lugar y por lo que se refiere al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), existen serias discrepancias entre la ley y el reglamento.

En efecto, la ley en su artículo 23 establece que deberán inscribirse los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros ó estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones. También deberán inscribirse en el RNIE las resoluciones que dicte la Comisión.

A pesar de ello, el reglamento en su artículo 43 prevé sólo las secciones correspondientes a las personas físicas ó morales extranjeras, a las sociedades y a los fideicomisos y omite la inscripción de los títulos representativos del capital y de las resoluciones de la Comisión, violando así lo dispuesto por las fracciones IV y V del artículo 23 de la LIE.

Por último, el artículo noveno transitorio establece que "la SECOFI dejará sin efectos las inscripciones y anotaciones existentes en el registro que de conformidad con las disposiciones de este reglamento, no sea obligatorio mantener en el mismo".

3. CONSECUENCIAS DEL TRATO DIFERENCIAL.

Las discrepancias que existen entre la ley y el reglamento, originan un trato diferencial a situaciones jurídicas iguales y ello trae consecuencias de grave importancia.

Una de las consecuencias más graves es la violación al sistema jurídico mexicano, en el sentido de que se provoca el rompimiento de la jerarquización de las normas jurídicas y se trastoca el orden constitucional.

En segunda instancia, dicho trato diferencial provoca confusión respecto a la legislación aplicable a situaciones jurídicas determinadas, al no tener la certidumbre de saber a que ordenamiento sujetarse.

Finalmente, provoca inseguridad en los inversionistas extranjeros al no tener la certeza de que las orientaciones liberales del reglamento prevalecerán a pesar de los cambios políticos, lo que pone en riesgo e inhibe las inversiones.

En efecto, para promover el desarrollo de las inversiones se requiere reglas claras, coherentes y precisas.

4. INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO.

"El reglamento inconstitucional es aquel que contraría algún mandato de la Constitución, ó que en general, no se apoya en un texto legal.

Si bien es verdad que el acto de expedición de un reglamento se basa en la fracción I del artículo 89 Constitucional, ello no quiere decir que los reglamentos que se expidan, no deberán ceñirse a la Constitución Federal".⁽¹⁾

(1) Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 223.

El reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera es inconstitucional, por contrariar lo dispuesto por los artículos 72 inciso f) y 89 fracción I.

- a) En efecto, el reglamento contraría lo dispuesto por el artículo 72 inciso f), precepto que establece que:

En la interpretación, reforma y derogación de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Este precepto da origen al principio de primacía de la ley, basado en la autoridad formal de las leyes.

Al respecto, el Dr. Acosta Romero sostiene: "Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución..."⁽²⁾

Es el caso, que al contener disposiciones que se apartan del espíritu del legislador y más aún por contrariar el texto de muchos de los preceptos de la LIE, el reglamento resulta inconstitucional, pues pretende reformar, modificar y derogar muchas de las disposiciones de la ley que regula.

- b) Así también, el reglamento que se analiza resulta inconstitucional, por atentar contra lo dispuesto por el artículo 89 fracción I que establece que "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

(2) Acosta Romero Miguel. Op. cit. págs. 390 y 391.

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

De una adecuada interpretación de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 citado, se desprende que la ley es la medida y límite del reglamento. Esto quiere decir que el reglamento deberá ceñirse a lo establecido por la ley, proveyendo su exacta observancia y deberá abstenerse de rebasar o desbordar las disposiciones de la ley que regula.

Esto implica que el reglamento deberá asegurar la exacta observancia de la ley que regula, tanto en su texto como en su espíritu, siguiendo las orientaciones establecidas por el legislador de la ley.

Es el caso, que el reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, no solamente rebasa y desborda a la ley que regula, sino que contraría su espíritu y algunas partes de su texto.

En razón de lo anterior, el reglamento resulta inconstitucional.

5. LA INSEGURIDAD JURIDICA.

Una de las consecuencias naturales de la discrepancia entre la LIE y su reglamento, es la incertidumbre acerca de cuáles son las normas aplicables a determinada situación jurídica regulada en forma distinta por cada ordenamiento.

Esta incertidumbre origina inseguridad jurídica, que entonces sufren los inversionistas respecto al régimen jurídico aplicable a sus actividades.

Recordemos que uno de los principales fines del derecho es la seguridad jurídica, que significa la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada, más que por procedimientos regulares establecidos previamente.

Dicha inseguridad crea un ambiente de desconfianza en los inversionistas, quienes al no contar con reglas claras, precisas y coherentes, no obtienen la seguridad jurídica que buscan para sus inversiones.

Ahora bien, un criterio adecuado para determinar la norma aplicable, indica que en razón de la jerarquía de las normas jurídicas y de acuerdo al principio de la primacía de la ley, la norma aplicable es sin duda la legal. No obstante lo cual y en razón de las mayores ventajas que otorga el reglamento y de las prácticas administrativas que se orientan por lo dispuesto por el reglamento, el inversionista extranjero prefiere acogerse al beneficio de las normas reglamentarias, situación que acentúa la inseguridad existente.

6. NECESIDAD DE REFORMAS LEGALES.

La LIE, expedida en 1973, es un ordenamiento que tuvo el mérito de condensar el disperso y fragmentario régimen jurídico de inversiones extranjeras que hasta entonces operaba en México.

La falta de productividad, de competitividad y de patriotismo en las distintas actividades económicas, las políticas proteccionistas y de subsidios, sumados a los pésimos manejos administrativos y a la corrupción, originaron un grave deterioro económico en el país.

Lo anterior, sumado a la transformación acelerada del entorno económico mundial, hicieron necesaria la innovación

y modernización de la legislación en materia de inversiones extranjeras y como respuesta a todas las necesidades, se expidió el actual reglamento que liberaliza las normas jurídicas respectivas.

Como consecuencia de ello, resulta una enorme diferencia entre los lineamientos y orientaciones planteados por la ley y aquellos establecidos por el reglamento, lo que origina inseguridad jurídica y falta de coherencia. Es por ello que se hace necesaria no sólo reformas en la ley, sino en toda la legislación sobre inversiones extranjeras. Esto incluye al reglamento, para sistematizar y estructurar adecuadamente las reglas sobre inversiones extranjeras.

Consideramos que el actual reglamento puede servir como punto de partida para la elaboración de una ley de inversiones extranjeras adecuadamente estructurada y sistematizada, que sea competitiva a nivel mundial, pero que también promueva la satisfacción de las necesidades nacionales, mediante el establecimiento de normas claras y precisas que:

- i) Determinen con exactitud el régimen jurídico aplicable en materia de inversiones extranjeras, con el fin de evitar la interpretación arbitraria de sus normas por parte de terceros, llámense inversionistas, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, o cualquier otra dependencia que no sea el Poder Judicial. En este sentido deberá delimitarse y restringirse la facultad de la Comisión para establecer los criterios de aplicación de las normas. (Art. 12 fracción VII de la LIE)
- ii) Determinen las áreas económicas en que los inversionistas extranjeros participen y las proporciones en que

- podrán hacerlo (mediante un cuadro de clasificación mexicana de actividades y productos).
- iii) Reforzar las facultades de la Comisión para fijar las condiciones en que deberán realizarse las inversiones extranjeras en aquellas actividades en que no exista un porcentaje pre-determinado.
 - iv) Impulsar el fideicomiso como instrumento de inversión, en áreas en que no se permita la participación directa de la inversión extranjera.
 - v) Impulsar la celebración de compromisos de inversión entre los inversionistas extranjeros y el Estado.
 - vi) Crear un régimen de avisos que deberán dar los inversionistas, mediante los que acrediten dar cumplimiento a las normas sobre la materia y a los programas de inversión respectivos.
 - vii) Otorgar amplias facultades en favor de la SECOFI, que garanticen el efectivo ejercicio de las facultades de evaluación y verificación del cumplimiento de las normas en materia de inversiones extranjeras, por parte del Estado.
 - viii) Ampliar e instrumentar adecuadamente el régimen de sanciones.
 - ix) Estimular la co-inversión de capital nacional con extranjero.
 - x) Garantizar el acatamiento de las normas en materia ecológica.

- xi) Promover el desarrollo de tecnología por parte de empresarios nacionales que inviertan en investigación.

7. IMPORTANCIA DE LA ADECUACION DEL REGLAMENTO A LA CONSTITUCION Y A LA LEY.

La importancia de la adecuación del reglamento a la ley y a la Constitución, estriba en la necesidad de garantizar que todas las actividades de inversiones, tanto nacionales como extranjeras, se realicen dentro de un estricto régimen de derecho.

En materia de inversiones extranjeras, el régimen de derecho consiste en que en primer lugar se respeten todas y cada una de las disposiciones de nuestra Constitución Política; en segundo lugar, que la ley de inversiones se sujete al marco jurídico de la Constitución Política y tratados internacionales y finalmente, que el reglamento jamás pretenda rebasar el marco jurídico que a su vez está establecido por la ley.

Asimismo, deberá insistirse en que en una futura reforma de la ley sobre inversiones extranjeras ó en la expedición de una nueva ley de la materia, se establezca de una manera clara y precisa, que no se preste a ninguna confusión, que la interpretación de las normas legales se reduzca a su mínima expresión con el objeto de garantizar su exacta aplicación, suprimiendo la posibilidad de que cualquier organismo dependiente del ejecutivo las interprete de manera amplia y arbitraria.

Por último, la importancia de que exista un régimen de derecho en materia de inversiones, consiste en que todos los inversionistas no sólomente sepan a que atenerse, sino que

CONCLUSIONES

1. Existe indiscutible disparidad entre las disposiciones legales que regulan la inversión extranjera y las disposiciones reglamentarias que recientemente se han emitido.
2. Los dispositivos que contiene el reglamento relativo a las inversiones extranjeras, contravienen las normas constitucionales que le dan mayor rango a la ley.
3. Es indispensable que las inversiones extranjeras se regulen legislativamente y reglamentariamente en forma idónea, más acorde con las necesidades del país.
4. La nueva ley de inversiones extranjeras o la transformación de la actual y las futuras disposiciones reglamentarias, deberán sujetarse fielmente a las directrices constitucionales.
5. En aras de la seguridad jurídica, la legislación deberá tener reglas previas, claras y precisas que encausarán más adecuadamente las decisiones concretas de las autoridades administrativas.
6. El limitado margen de discrecionalidad que subsista, deberá atender objetivamente a los intereses nacionales y a la tendencia de las disposiciones legales y reglamentarias.
7. La interpretación y la aplicación, por la autoridad administrativa, de las normas legales y reglamentarias, no deberán trastocar el sentido de las normas y deberán atender a la satisfacción de las necesidades económicas del país.
8. Ante la actitud de inversionistas extranjeros de rechazo a

en este marco de respeto a la ley, se establecerá la instauración del principio de la seguridad jurídica, lo que evidentemente es en beneficio de la paz pública y de la paz social.

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

1. Existe indiscutible disparidad entre las disposiciones legales que regulan la inversión extranjera y las disposiciones reglamentarias que recientemente se han emitido.
2. Los dispositivos que contiene el reglamento relativo a las inversiones extranjeras, contravienen las normas constitucionales que le dan mayor rango a la ley.
3. Es indispensable que las inversiones extranjeras se regulen legislativamente y reglamentariamente en forma idónea, más acorde con las necesidades del país.
4. La nueva ley de inversiones extranjeras o la transformación de la actual y las futuras disposiciones reglamentarias, deberán sujetarse fielmente a las directrices constitucionales.
5. En aras de la seguridad jurídica, la legislación deberá tener reglas previas, claras y precisas que encausarán más adecuadamente las decisiones concretas de las autoridades administrativas.
6. El limitado margen de discrecionalidad que subsista, deberá atender objetivamente a los intereses nacionales y a la tendencia de las disposiciones legales y reglamentarias.
7. La interpretación y la aplicación, por la autoridad administrativa, de las normas legales y reglamentarias, no deberán trastocar el sentido de las normas y deberán atender a la satisfacción de las necesidades económicas del país.
8. Ante la actitud de inversionistas extranjeros de rechazo a

una proporción minoritaria en la administración de la empresa, el reglamento respectivo, contradice las exigencias del artículo octavo de la ley de la materia.

9. Adolece el reglamento de precariedades en su redacción que ocasionan errores de fondo.
10. El reglamento incurre en transgresiones a una buena técnica normativa pues, se abstiene de separar con claridad, en el artículo segundo, procedimientos distintos.
11. Aunque el reglamento en vigor es más acertado que su precedente, en cuanto al recurso que permite impugnar las resoluciones de la Secretaría, en materia de inscripciones corresponde a la ley y no al reglamento establecer los recursos.
12. En materia de sanciones, el reglamento rebasa a la ley de inversiones extranjeras pues, crea nuevos supuestos sancionables, lo que es indebido, conforme a la naturaleza restringida del reglamento.
13. El reglamento conculca normas constitucionales al implantar un comité de representantes, sin que le asista apoyo legal alguno.
14. La prioridad que señala el artículo 82 del reglamento es inconstitucional pues, no tiene ningún respaldo en el artículo 13 de la ley, mismo que pretende reglamentar y que, en realidad modifica.
15. La formación de un moderno y eficaz banco de datos que recoja verazmente la situación de las inversiones extranjeras en México, constituirá un mecanismo que permita verificar el cumplimiento de las normas de la materia.

16. Deberá restaurarse, para efectos del control respectivo, la inscripción de datos referentes a titularidad y garantías sobre títulos representativos de acciones.
17. El cumplimiento de las normas legales y reglamentarias respecto a inversiones extranjeras depende, ante la posibilidad de transgresión, de un buen sistema sancionador.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS.

1. Constitución de 1824.....	3
2. Leyes constitucionales de 1836.....	4
3. Bases Orgánicas de 1843.....	7
4. Constitución de 1857.....	8
5. Constitución de 1917.....	9
6. Situación anterior a la ley de inversiones extranjeras.....	12
A) Ley Orgánica de la fracción I del - artículo 27 constitucional.....	12
B) Reglamento de la ley Orgánica de la frac ción I del artículo 27 constitucional.....	14
C) Decreto de 29 de junio de 1944.....	18
D) Acuerdos restrictivos de la inversión - extranjera.....	21
E) La Comisión Mixta Intersecretarial.....	22
F) Decreto del 30 de junio de 1970.....	23
7. Reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.....	24
8. Reglamento del Registro Nacional de Inver- siones Extranjeras.....	27

C A P I T U L O I I

C O N C E P T O S .

1. Concepto de Ley.....	39
A) Significación gramatical.....	39
B) Conceptos doctrinales.....	40
C) Concepto legal.....	42
D) Concepto jurisprudencial.....	43
E) Concepto que se propone.....	45
2. Concepto de Reglamento.....	46
A) Significación gramatical.....	46
B) Conceptos doctrinales.....	47
C) Concepto legal.....	49
D) Concepto jurisprudencial.....	50
E) Concepto que se propone.....	51
3. La Ley desde el punto de vista formal.....	53
4. La Ley desde el punto de vista material.....	54

	PAG.
5. Semejanzas y Diferencias entre ley y reglamento.....	54
A) Semejanzas.....	55
B) Diferencias.....	55
a) Los tratadistas extranjeros.....	55
b) La doctrina mexicana.....	57
6. Subordinación del reglamento a la Ley.....	61
7. Diferentes clases de reglamentos.....	62
A) Doctrina Extranjera.....	62
a) Reglamentos de ejecución.....	62
b) Reglamentos autónomos.....	64
c) Reglamentos delegados.....	64
d) Reglamentos de necesidad.....	66
B) Doctrina mexicana.....	68
I') Andrés Serra Rojas.....	69
II') Ignacio Burgoa Orihuela.....	70
III') Miguel Acosta Romero.....	73
8. Limitaciones a la facultad reglamentaria.....	77
9. Concepto de Inversión Extranjera.....	78
A) Significación gramatical.....	78
B) Conceptos doctrinales.....	78
C) Concepto legal.....	80
D) Concepto jurisprudencial.....	82
E) Concepto que se propone.....	82
10. Clases de Inversiones.....	83

C A P I T U L O I I I

LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

1. Definición.....	87
2. Fundamento Constitucional.....	87
3. Interpretación.....	87
4. Atribución del Ejecutivo.....	91

C A P I T U L O I V

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

1. Estructura General de la Ley.....	92
2. Sujetos de las inversiones extranjeras.....	98
A) Personas morales extranjeras.....	99
B) Personas físicas extranjeras.....	100
C) Unidad económica extranjera sin personalidad jurídica.....	101
D) Empresas Mexicanas con participación mayoritaria de capital extranjero.....	103

	PAG.
3. Renglones de inversión.....	109
A) Actividades reservadas al Estado.....	110
B) Actividades reservadas a personas mexi- canas.....	114
C) Actividades en que se admite la inver- sión extranjera en distintas proporció- nes.....	116
D) Actividades en las que se aplica la re- gla general del 49% de inversión ex- tranjera y 51% de inversión mexicana.....	119
E) Actividades en que se aplica el porcen- taje de otros ordenamientos.....	120
4. Autorizaciones y procedimientos.....	121
A) Autorizaciones de la Comisión.....	121
B) Autorizaciones de la Secretaría de Re- laciones Exteriores.....	122
C) Autorizaciones de otras Secretarías de Estado.....	126
5. Promoción de la inversión extranjera.....	127
6. Resguardo de las inversiones mexicanas.....	128
7. Recursos.....	130
8. Sanciones.....	131
A) Sanciones civiles.....	131
B) Sanciones administrativas.....	137
C) Sanción penal.....	137
9. Medios de control.....	139
A) La Comisión Nacional de Inversiones Ex- tranjeras.....	139
B) El Registro Nacional de Inversiones Ex- tranjeras.....	148

CAPITULO V

EL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA - INVERSION EXTRANJERA.

1. Estructura General.....	150
2. Sujetos de las inversiones extranjeras.....	156
3. Renglones de inversión.....	158
A) La clasificación.....	159
B) Constitución de sociedades.....	162
C) Sociedades financieras internaciona- les para el desarrollo.....	165
D) Fideicomisos.....	166
a) Fideicomisos sobre acciones, acti- vos fijos y empresas.....	167
b) Fideicomiso de inversión neutra.....	168
c) Fideicomiso sobre inmuebles.....	173

d) Fideicomiso de inversión extranjera temporal.....	177
E) Ampliación de la inversión extranjera.....	181
4. Autorizaciones y procedimientos.....	183
A) Autorizaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.....	183
B) Autorizaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.....	185
Procedimientos.....	192
5. Promoción de la inversión extranjera.....	195
6. Resguardo de las inversiones mexicanas.....	197
7. Recursos.....	198
8. Sanciones.....	200
9. Medios de control.....	203
A) Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	204
B) Facultades coercitivas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.....	217
C) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	221
10. Artículos transitorios.....	223
11. Resoluciones vigentes de la Comisión.....	224

C A P I T U L O V I

DISCREPANCIAS ENTRE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA IN- VERSION EXTRANJERA Y SU REGLAMENTO.

1. Enunciado de discrepancias.....	230
2. Comentarios sobre las diferencias entre la ley y el reglamento.....	230
A) Distintos objetivos.....	231
B) Desigualdad de estructuras.....	231
C) Distintos sujetos.....	232
D) Diferencias en materia de renglones de inversión.....	233
E) Diversas autoridades y divergencias en cuanto a sus facultades.....	233
F) Regímenes de excepción.....	235
G) Disparidad en cuanto al funcionamiento de los medios de control.....	237
3. Consecuencias del trato diferencial.....	239
4. Inconstitucionalidad del reglamento.....	239
5. La inseguridad jurídica.....	241
6. Necesidad de reformas legales.....	242
7. Importancia de la adecuación del reglamento a la Constitución y a la Ley.....	245

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

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

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL.
Teoría General de Derecho Administrativo,
Editorial Porrúa, S.A.
Tercera Edición Actualizada.
México, 1979.
2. ARELLANO GARCIA, CARLOS.
Derecho Internacional Privado.
Editorial Porrúa, S.A.
Novena Edición.
México, 1989.
3. ALVAREZ SOBERANIS JAIME.
El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones
Extranjeras en México,
Editorial Themis.
Primera Edición.
México, 1990.
4. BARRERA GRAF, JORGE.
Instituciones de Derecho Mercantil,
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición.
México, 1989.
5. BARRERA GRAF, JORGE.
Inversiones Extranjeras,
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición.
México, 1975.
6. BARRERA GRAF, JORGE.
La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en
México, U.N.A.M.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Primera Edición.
México, 1981.
7. BARTHELEMY, H.
Traité Elementaire de Droit Administratif,
Librairie Arthur Rousseau Rousseaus Gte. Editeurs.
Dixime Edition.
Paris France, 1923.

8. **BIELSA, RAFAEL.**
Principios de Derecho Administrativo,
Ediciones Depalma, Buenos Aires.
Tercera Edición, Primera Reimpresión.
Argentina, 1966.
9. **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.**
Diccionario de Derecho Constitucional
Garantías y Amparo,
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición.
México, 1989.
10. **CONGRESO DE LA UNION.**
Los Derechos del Pueblo Mexicano
"México a través de sus constituciones",
Tomo IV Antecedentes del Art. 27 Constitucional
Congreso de la Unión
Segunda Edición.
México.
11. **DROMI, JOSE ROBERTO.**
Instituciones de Derecho Administrativo,
Prólogo de Miguel Mairenhoff
Reimpresión.
Argentina, 1978.
12. **GASCON Y MARIN, JOSE.**
Tratado de Derecho Administrativo,
(Principios y Legislación Española Tomo I Doctrina Semanal)
Bermejo Impreso y Editor.
Novena Edición Revisada.
Madrid España, 1946.
13. **GONGORA PIMENTEL, GENARO.**
Introducción al Estudio del Juicio de Amparo,
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición Ampliada.
México, 1989.
14. **GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, IGNACIO.**
Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México,
Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora
Primera Edición.
México, 1974.

15. GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, IGNACIO.
Inversión Extranjera Directa,
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición.
México, 1985.
16. GORDILLO A., AGUSTIN.
Tratado de Derecho Administrativo, Parte General,
Tomo I,
Cárdenas Editor y Distribuidor.
Ediciones Macchi, S.A.
Buenos Aires, Argentina, 1976.
17. JEZE, GASTON.
Principios Generales del Derecho Administrativo,
Editorial Depalma,
Primera Edición.
Buenos Aires, Argentina, 1948.
Traducción Directa de la 3a. Edición Francesa.
"Les Principes Generaux du Droit Administratif."
Editeur Marcel Giard
Paris, 1925 por Julio M Se y Millán Almagro
5 v en 6 t.
18. LARES, TEODOSIO.
Lecciones de Derecho Administrativo,
Nueva Biblioteca de México. U.N.A.M.
Primera Reimpresión.
México, 1978.
19. MENDEZ SILVA, RICARDO.
El Régimen Jurídico de las Inversiones,
Extranjeras en México. U.N.A.M.
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Primera Edición.
México, 1969.
20. PEÑA DE LA, MANUEL.
Estudio Jurídico, Político y Económico sobre el
Artículo 27 Constitucional,
Imprenta de la Cámara de Diputados.
Edición Especial.
México, 1921.
21. PEREZNIETO CASTRO, LEONEL.
Derecho Internacional Privado,
Editorial Harla.
Cuarta Edición.
México, 1989.

22. PEREZNIETO CASTRO, LEONEL.
Terminología Usual en las Relaciones Internacionales.
Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del
Archivo Histórico Diplomático Mexicano.
Tercera Epoca.
Serie Divulgación /7.
Primera Edición.
México, 1981.
23. RAMOS GARZA, OSCAR.
México ante la Inversión Extranjera,
(Legislación, Políticas y Prácticas)
La Impresora Azteca, S. de R.L.
Segunda Edición.
México, 1972.
24. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.
Diccionario de la Lengua Española Tomo IV.
Décima Novena Edición.
Madrid, 1970.
25. ROJINA VILLEGAS, RAFAEL.
Derecho Civil Mexicano, (Tomo I Introducción y Personas)
Editorial Porrúa, S.A.
Cuarta Edición.
México, 1982.
26. SERRA ROJAS, ANDRES.
Derecho Administrativo Primer Tomo,
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1974.
27. SEPULVEDA AMOR, BERNARDO Y CHUMACERO, ANTONIO.
La Inversión Extranjera en México,
Fondo de Cultura Económica.
Primera Reimpresión.
México, 1977.
28. SIQUEIROS P., JOSE LUIS.
Las Sociedades Extranjeras en México.
Imprenta Universitaria.
Primera Edición.
México, 1953.

29. TENA RAMIREZ, FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano,
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Segunda Edición.
México, 1973.

30. TENA RAMIREZ, FELIPE.
Leyes Fundamentales de México 1808-1989,
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Quinta Edición.
México, 1989.

HEMEROGRAFIA

1. BARRERA GRAF, JORGE.
Sujetos de la Inversión Extranjera.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado México.
Novena Serie, Año XIV Septiembre a Diciembre 1981.
2. BARRERA GRAF, JORGE.
Antecedentes de la Legislación vigente sobre
Inversiones Extranjeras,
Revista de la Facultad de Jurisprudencia,
Universidad Autónoma del Estado de México.
México.
Año II, Número 5, Marzo a Abril 1981.
Toluca- México.
3. DIAZ BRAVO, ARTURO.
Régimen Jurídico de la Inversión Extranjera,
Conferencia sustentada por el autor.
Revista de la Escuela de Derecho de Durango.
México.
Nº 2, Julio a Diciembre de 1975.
4. GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, IGNACIO.
Los Conceptos de Control y Administración en la
Ley de Inversiones Extranjeras.
5. FRISCH PHILLIP, WALTER. Con colaboración de LEGASPI, ANTONIO,
FIGUEROA, HERRAN.
La Simulación y el Infracadem Legis Agere, en la
Inversión Extranjera.
Revista de Derecho Notarial.
México.
Año XXII, Número 70, Marzo de 1978.
6. PADILLA PALACIOS, GALO.
Reglamento de la Ley para promover la Inversión,
Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y sus
Repercusiones dentro de la Banca Fiduciaria.
BANAMEX. Asesoría Jurídica del Interior.
México.
Julio, 1989.

7. DEL ROSAL CALZADO, EFREN.
El Inversionista Extranjero y su Régimen de
Inversión por Instrumento,
Conferencia: Inversión Extranjera Vía Bolsa
México.
2 de Octubre de 1990.
8. SEPULVEDA AMOR, BERNARDO.
Inversión Extranjera y Comercio Exterior,
Notas sobre el orden jurídico mexicano,
Anuario Jurídico.
UNAM. México.
Julio 1980.
9. COMITE PARA LA PROMOCION DE LA INVERSION EN MEXICO.
Unidos para el crecimiento (folleto)
México.
10. COMMITTEE FOR THE PROMOTION OF INVESTMENT IN MEXICO.
The Competitiveness of the Mexican
Economy: A progress report,
México, 1990.
11. COMMITTEE FOR THE PROMOTION OF INVESTMENT IN MEXICO.
Economic Mexico News letter.
Ediciones: Spring 1990, fall 1990,
Winter 1990.
12. COMMITTEE FOR THE PROMOTION OF INVESTMENT IN MEXICO.
Economic and Business Overview
Mexico, June 1990.
13. COMMITTEE FOR THE PROMOTION OF INVESTMENT IN MEXICO.
Mexican Policy for technological Development
and the Protection of Industrial Property
SECOFI.