

881209

7

rej

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



Vince In Bono Malum

EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MILA ROSENFELD CUTLER

Director de Tesis

DOLORES OBREGON DE AGUIRRE

TESIS CON
FALSA FE CR.GEN

MEXICO, D. F.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DE LAS
INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	
CAPITULO I. EVOLUCION HISTORICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.....	1
1.1 El Porfiriato.....	5
1.1.1 Perspectiva General.....	5
1.1.2 Perspectiva por Sectores.....	8
1.2 Venustiano Carranza.....	13
1.3 La Constitución de 1917.....	16
1.4 Cláusula Calvo.....	17
1.5 La Zona Prohibida.....	18
1.6 La Expropiación Petrolera de 1938.....	19
1.7 La Segunda Guerra Mundial.....	20
1.8 Miguel Alemán.....	21
CAPITULO II. ANALISIS DE LA LEY PARA PROMOVER LA- INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA IN- VERSION EXTRANJERA.....	24

	<u>Pág.</u>
2.1 Justificación de la Ley para Promover la In- versión Mexicana y Regular la Inversión Ex- tranjera y Política Gubernamental.....	25
2.2 Definición de Inversión Extranjera Directa.....	30
2.3 Limitaciones al Establecimiento de Sociedades con Participación Extranjera.....	35
2.3.1 Limitaciones de la Secretaría de Rela- ciones Exteriores.....	35
2.3.2 Actividades Reservadas al Estado.....	36
2.3.3 Actividades Reservadas a Mexicanos.....	38
2.3.4 Otras Actividades en las que se Limita la Participación de Capital Extranjero.....	42
2.3.5 Actividades Limitadas por Reglamentos- o Leyes Específicas.....	47
2.3.6 Regla General del 49/51%.....	49
2.3.7 Limitaciones en Relación con la Admi- nistración de la Empresa.....	52
2.4 Inversión Extranjera en Empresas Mexicanas ya Establecidas.....	54
2.5 Fideicomisos de Zona Prohibida.....	58
2.5.1 Definición y Antecedentes.....	58
2.5.2 Regulación del Fideicomiso.....	61
2.6 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	65
2.6.1 Política Actual.....	65
2.6.2 Integración y Funcionamiento de la Co- misión Nacional de Inversiones Extran- jeras.....	68
2.6.3 Facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	68
2.6.4 Criterios del Artículo 13 de la Ley de Inversiones Extranjeras.....	72

	<u>Pág.</u>
2.7 Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	74
CAPITULO III. PROMOCION Y DESREGULACION DE LAS IN VERSIONES EXTRANJERAS.....	84
3.1 Resoluciones Generales de la Comisión Nacio- nal de Inversiones Extranjeras.....	85
3.1.1 Resoluciones Generales de 1975.....	85
3.1.2 Resolución General de 1976.....	88
3.1.3 Resoluciones Generales de 1977.....	89
3.1.4 Resolución General de 1977.....	91
3.2 Empresas Maquiladoras.....	91
3.3 Lineamientos Sobre Inversiones Extranjeras y- Propósitos para su Promoción.....	96
3.4 Programa Nacional de Fomento Industrial y Co- mercio Exterior 1984-1988.....	99
3.5 Resoluciones Generales de la Comisión Nacio- nal de Inversiones Extranjeras de 1984 y 1986.....	102
3.6 Reglamento de la Ley de Inversiones Extranje- ras de 1989.....	110
3.6.1 Definiciones.....	112
3.6.2 Afirmativa Ficta.....	113
3.6.3 Inversiones Realizadas por Inmigrados.....	117
3.6.4 Régimen Automático de Autorización.....	118
3.6.5 Régimen de las Empresas Maquiladoras.....	123
3.6.6 Empresas Establecidas.....	124
3.6.7 Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.....	125
3.6.8 Fideicomisos.....	126

	<u>Pág.</u>
3.6.9 Ampliación de la Inversión Extranjera.....	137
3.6.10 Constitución y Modificación de Sociedades.....	141
3.6.11 Adquisición de Arrendamiento de Inmuebles.....	146
3.6.12 Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	147
3.6.13 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	152
3.6.14 Disposiciones Derogadas y Abrogadas -- por el Reglamento.....	153
3.6.15 Clasificación Mexicana de Actividades y Productos.....	156
CAPITULO IV. Consideraciones Finales.....	165
CONCLUSIONES.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	179

INTRODUCCION

El propósito del presente estudio, es emprender un análisis de los cambios por los que ha atravesado la política en torno a las inversiones extranjeras dentro de nuestro país. Es también su finalidad la de determinar la medida en que la legislación en materia de inversiones extranjeras se ha intentado simplificar a lo largo de la historia, promoviendo de esta manera un mayor flujo de capitales. Para realizar esto último, será necesario buscar en los antecedentes más remotos de las inversiones extranjeras, los cuales formarán el marco global que servirá de apoyo al presente trabajo. Se pretenderá encontrar los primeros indicios de inversiones extranjeras que surgieron en México a partir de la Independencia, atravesando por las diversas etapas de la historia tales como el Porfiriato y la Revolución.

Se verá en qué proporción los capitales extranjeros se invirtieron en el país y de dónde provinieron, para verificar bajo qué tendencias políticas ha prosperado dicha entrada de capitales o se ha desalentado.

Se procurará visualizar cada sector de la economía por separado, en cuanto al aumento o disminución de la participación de capital extranjero, de tal manera que podamos obtener una concepción clara del panorama que prevalecía en épocas anteriores.

Se dará especial importancia al advenimiento de la Ley - Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), la cual pretendió sistematizar en un solo --- cuerpo legal todas las disposiciones relativas a la materia.- Se examinará dicho ordenamiento con la mayor profundidad, ya- que estableció los principios bajo los cuales se aceptaría la inversión extranjera siguiendo una política de control nacio- nal estricta. Se señalarán los diversos mecanismos que imple- mentó el legislador dentro de dicha Ley para asegurar un desa- rrollo nacional autónomo, fijando con precisión los porcenta- jes y condiciones conforme a los cuales la inversión extranje- ra debía regirse.

Se enfatizarán en la mayor medida posible los temas tan- to del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras como de- la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ambos órga- nos contemplados por la misma Ley.

Más adelante se dará atención a las Resoluciones que ha- dictado la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en - uso de la facultad discrecional que le concede la citada Ley. Se examinará en qué proporción éstas han coadyuvado a la gra- dual liberalización del sistema que regula la entrada de capi- tales foráneos.

Por último, se hará hincapié en la muy reciente apari- - ción del nuevo Reglamento de Inversiones Extranjeras de 1989.

Se analizará la manera en que dicho ordenamiento vino a impulsar una línea de abierta promoción y estímulo de la Inversión Extranjera Directa. Se considerarán todas las contribuciones del Nuevo Reglamento, y a la Inversión Extranjera como fuente complementaria para potenciar la capacidad productiva del país.

En fin, se hará una revisión de fondo de lo que ha venido haciéndose en política de inversión extranjera y su vínculo con la estrategia económica general, culminando con la expedición del citado Reglamento, cuyos preceptos revolucionaron el marco jurídico dentro del cual se encontraban reguladas las inversiones provenientes del exterior.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Para emprender el análisis acerca de los antecedentes -- históricos de las inversiones extranjeras en México, nos remontaremos a los tiempos más antiguos dentro de los cuales se han encontrado indicios de este tipo de operaciones.

Durante la Epoca Colonial, la legislación en materia de inversión de capital extranjero fue casi nula. Lo que es más, se intentaba desalentar todo tipo de inversión foránea en los territorios de la Nueva España, ya que la entrada de extranjeros constituía una amenaza al poderío español dentro de las Colonias.

En cambio, en el México Independiente, tuvieron lugar -- las primeras inversiones directas procedentes de Inglaterra, las cuales se destinaron a la minería. En la Constitución de 1836, ya se señalaba con respecto a los extranjeros que éstos gozaban de todos los derechos naturales, y además, de los que se estipularan en los tratados. Sin embargo, a la vez les -- prohibía la adquisición de bienes raíces si no se naturalizaban o se casaban con una mexicana, así como negarles el traslado de propiedades muebles si no cumplían con los requisitos y pagaban las cuotas establecidas en las leyes.

Más tarde se reemplazó la Constitución de 1836 por las -- Bases Orgánicas de 1843, y se hicieron a un lado todas aquellas restricciones señaladas. El mismo año la Ley General de Santa Anna -

prohibió a los extranjeros en todo el territorio el comercio al menudeo.

La Ley de Extranjería Y Nacionalidad del 30 de enero de 1854, promulgada por Santa Anna, fue el primer cuerpo legal que de manera sistematizada reguló a los extranjeros en nuestro país.

Durante el Imperio de Maximiliano (1864-1867), ya se establecía, dentro de las Bases de su Imperio, la siguiente disposición:

"Los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad territorial de cualquier género, por el sólo hecho de adquirirla, son mexicanos".(1)

Dicha Ley también estableció dentro de sus disposiciones la igualdad ante la Ley de todos los habitantes del Imperio.

Se ha dicho que esta última Ley citada ha sido el fundamento de parte de nuestra legislación contemporánea en esta materia.

Durante el gobierno de Don Benito Juárez, entre 1858 y 1872, se sentaron las bases para la entrada del capital ex-

(1) FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 9a. Ed., Porrúa, México, 1980, p. 677.

tranjero en México. Juárez fue quien en realidad forjó el -- punto de partida para la modernización de México, que luego -- continuó con Díaz.

Sin embargo, la política de Juárez en torno a la inver-- sión extranjera fue más conservadora que la de Díaz, ya que -- Juárez propugnaba por un país libre de invasiones e interven-- ciones en su política y en sus instituciones por parte de paí-- ses extranjeros, mientras que a Díaz le interesaba sacar al -- país de la crisis aun a costa de permitir una preponderante -- influencia extranjerizante.

Hacia 1870, las naciones que tenían establecidos en Méxi-- co un gran número de sus nacionales, tales como los ingleses-- y franceses, no quisieron invertir en México ya que tenían -- que los norteamericanos anexaran a su favor territorio mexica-- no.

Precisamente durante esta segunda mitad del siglo fue -- cuando surgió la Cláusula Calvo, la cual tuvo como propósito-- evitar que los nacionales de otros países tuvieran un status-- privilegiado en cuanto a las operaciones que realizaran en -- nuestro país, de tal manera que se obligara a los extranjeros a ejercer sus derechos conforme a las leyes de México.

1.1 EL PORFIRIATO

1.1.1 Perspectiva General

Durante el Gobierno de Don Porfirio Díaz (1876-1910), se propagó un grado estimable de estabilidad política dentro del país, ya que se lograron fomentar las actividades productivas y formar un capital interno.

El país logró en esta etapa incrementar en gran medida la inversión extranjera, que fue atraída por los recursos de México y por la seguridad de la paz porfiriana.

El plan de Díaz fue el de diversificar el origen de la inversión extranjera, por lo que evitó que Estados Unidos tuviera toda la participación en las inversiones del país, y procuró que países europeos intervinieran con sus capitales a la vez.

Donde más se concentró, en aquella época, la inversión extranjera fue en la construcción de ferrocarriles, ya que habían fracasado hasta entonces todos los esfuerzos del gobierno tendientes a completar el sistema ferroviario.

Además de ponerse en manos de extranjeros las concesiones ferroviarias, otra gran concentración de la inversión ex-

trajera se destinó a las industrias extractivas, tales como la minería, la metalurgia y la producción petrolera.

En cuanto al alcance de la influencia norteamericana en las inversiones se han hecho los siguientes cálculos:

"Las inversiones de los Estados Unidos, que para 1911 representaban el 38% del total de la inversión extranjera, estaban concentrados principalmente en la construcción de ferrocarriles y las industrias extractivas. Más del 41% de la inversión norteamericana se destinó a expansión ferroviaria y más del 38% a la minería y la metalurgia. El dinero norteamericano representaba más del 47% del capital extranjero dedicado a la construcción ferroviaria y el 61% a la minería".(2)

Por otro lado, debido a que existía una pequeña colonia francesa ya establecida en México, cuya mayoría trabajaba en el comercio y la banca, los comerciantes franceses empezaron a situarse en diversos sectores manufactureros. Algunas de sus inversiones provenían de sus ahorros internos, o sea, que los habían adquirido a través de sus propias actividades productivas en México. Pero en realidad, la mayor parte del financiamiento fue proporcionado por los intereses bancarios franceses. Los franceses, por lo tanto, invirtieron en sociedades financieras, tales como la banca, el comercio y la industria.

(2) ROGER D. HANSEN: La Política del Desarrollo Mexicano -- (traducido del inglés por Clementina Zamora); 10a. ed., Siglo XXI editores, México. 1980, p. 27.

En cuanto a la inversión procedente de Alemania, ésta llegó a ser un factor importante en la industria eléctrica de México, obteniendo la concesión de la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, que era la única con derechos para explotar la energía eléctrica en México.

Fue insignificante la inversión mexicana en casi todas las áreas anteriormente mencionadas, ya que los montos de capital requeridos eran demasiado altos y algunos aspectos técnicos relacionados con esas industrias impedían una amplia participación mexicana.

En general, los resultados de la inversión extranjera durante el porfiriato fueron asombrosos. Es indudable que durante estos años el capital extranjero fluyó hacia el país en cantidades notables, mejorando la eficiencia de los factores de producción, y poniendo a trabajar recursos ociosos.

La inversión extranjera también hizo que la economía mexicana se incorporara al mercado mundial, lo cual fue un factor fundamental para el desarrollo de México.

Las estadísticas mostraron que las inversiones extranjeras provenientes de Europa durante esta época ascendían a las siguientes cifras:

"De las inversiones británicas más del 21% se habían destinado al sector de servicios públicos y otro 8% a la deuda pública de México. Ni los Estados Unidos ni la Gran Bretaña canalizaron siquiera el 2% de sus inversiones hacia el sector industrial... Fue el capital francés el que fluyó hacia las actividades industriales mexicanas, en donde -- constituía el 55% de la inversión extranjera total". (3)

1.1.2 Perspectiva por Sectores

1.1.2.1 MINERIA

En cuanto a la regulación jurídica de la minería durante el Porfiriato, encontramos su primer antecedente en la Ley Minera de España de 1526, que contenía leyes específicas para su aplicación en la Nueva España.

Durante la Colonia, hubieron tres Ordenanzas, en 1563, -- 1584 y 1783, que disponían acerca de la minería.

Después de la Colonia se creó el Código Minero de 1884, -- la Ley Minera de 1887 y la Ley Minera de 1892. En el presente siglo podemos encontrar la Ley de Industrias Mineras de 1926, -- la Ley Minera de 1930 y la vigente Ley Minera de 1961.

(3) R.D. HANSEN: La Política del Desarrollo Mexicano; Op. -- cit. pp. 26 y 27.

Cuando Porfirio Díaz subió al poder, el sector minero se encontraba muy mal organizado, además de que los inversionistas operaban ofreciendo muy pocas garantías, y en suma, la productividad era casi inexistente. Por ello, Díaz hizo un llamado para elaborar el Código Minero de 1884. A raíz de este Código, se crearon las Cámaras Mineras para representar tanto a los empresarios como a los trabajadores de las minas. Sin embargo, siguieron existiendo injusticias tales como la discriminación de los trabajadores mexicanos por parte de los operarios extranjeros, la explotación de recursos no renovables mexicanos, y las demandas de los propietarios extranjeros de ser amparados por leyes que ni siquiera en sus propios países se les otorgaban.

Con la Ley Minera de 1887 se dio un crecimiento formidable a la industria minera. Hubo una gran cantidad de solicitudes para explotar yacimientos, se otorgaron facultades para ampliar las concesiones ya existentes y se celebraron nuevos contratos.

1.1.2.2 FERROCARRILES

Juárez y Lerdo ya habían promovido la construcción de vías férreas, sin embargo, nunca lograron terminarse y existía todavía un gran camino por recorrer dentro de esta industria al tiempo en que Porfirio Díaz tomó el mando de la nación.

Durante el primer periodo de Díaz, entre 1877 y 1880, se dio el primer gran avance en la construcción de ferrocarriles, promoviendo por primera vez la inversión de capitales foráneos, aunque el gobierno se mostraba aún dudoso de permitirlo.

Cuando Díaz le dejó la presidencia a Manuel González --- (1880-1884), su gobierno se caracterizó por un gran espíritu - motivador hacia la construcción acelerada de la industria ferrocarrilera.

Como se mencionó párrafos atrás, durante el gobierno del General Díaz, la inversión en ferrocarriles se realizó primordialmente por Estados Unidos, en segundo lugar por la Gran Brtaña, y por último Francia y otros.

A principios del presente siglo, Díaz ordenó que el go---bierno empezara a comprar las acciones de las empresas ferrocarrileras, ya que con respecto a ellas habían demasiados problemas.

En 1908 se formó la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, al fusionarse varias concesiones de extranje---ros, teniendo por primera vez como director general a un mexicano.

La subsecuente mexicanización de los ferrocarriles tuvo como propósito evitar la absorción de todas las vías de comunicación del país por empresas estadounidenses, y para poder lograr una extensión de las líneas de manera favorable a la población de México. A la fecha nuestro gobierno controla todo el sistema ferroviario.

1.1.2.3 BANCA

Durante el periodo de Díaz, el país se vio en necesidad de traer del extranjero recursos necesarios para fundar los primeros bancos, debido a la falta de ahorro interno que existía.

Dentro de las cláusulas de los contratos de concesión que se otorgaban en la banca, eran evidentes las grandes prerrogativas que se le asignaban a el capital foráneo, además de que durante muchos años no fue objeto de control por parte del gobierno.

Aun con la creación del Banco de México en 1925 y de la Comisión Nacional Bancaria en 1932, el gobierno se limitó a inspeccionar y vigilar las operaciones de crédito y emisión, sin poder éste ejercer influencia alguna en la estructura del capital ni en la participación foránea.

A pesar de la falta de ese control gubernamental, poco a poco la participación en el capital de la banca fue pasando a mexicanos, hasta que finalmente se prohibió que estuviera en manos de los extranjeros como a continuación se señala:

"No fue sino hasta Diciembre de 1965 cuando el Congreso de la Unión prohibió la participación en el capital de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares a gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales sea cual fuera la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona. El 15 de junio de 1970, según la circular 584 de la Comisión Nacional Bancaria, faculta a la Secretaría de Hacienda para intervenir cuando el 25% del capital social de una institución de crédito pase a una persona o grupo de personas". (4)

Ya pasados unos años de la época Porfiriana, las cantidades que se invirtieron en México y sus respectivas procedencias fueron las siguientes:

"Antes de iniciarse la Revolución de 1920, se ha estimado que las inversiones extranjeras llegaban a poco más de 3,400 millones de pesos (pesos de 1911). Estados Unidos ocupaba el primer lugar con alrededor de 1,292 millones de pesos; los países europeos en conjunto absorbían la diferencia y destacaban la Gran Bretaña con el 29.1% del total, y Francia con el 26.7%. El grueso de la inversión estaba localizada en ferrocarriles, minas y préstamos al Gobierno que absorbían el 71.9% del total, el resto se ubicaba en servicios públicos, bienes raí-

(4) FERNANDO PESCADOR CASTAÑEDA: Breves Antecedentes Históricos Sobre las Inversiones Extranjeras Directas; en IEC-TOR VAZQUEZ TERCERO Et. Alii: Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México; 1a. ed., México, 1971, p. 86.

ces, negocios bancarios, industria, comercio y petróleo, citados en orden decreciente".(5)

1.2 VENUSTIANO CARRANZA

Al estallar la Revolución en 1910, muchos propietarios mexicanos vendieron su participación en las minas a los estadounidenses, ingleses, y franceses. Sin embargo, la mayoría de los nuevos propietarios nunca las explotaron bajo concesión y las empresas mineras rara vez tenían accionistas mexicanos ni permitían ocupar a mexicanos puestos de alta dirección. Esto nos indica que verdaderamente durante esta etapa la corriente predominante en el campo de las inversiones era de carácter promocional e irrestrictivo.

La inversión extranjera durante esta época, en lo que toca a la industria petrolera y a la energía eléctrica, sufrió también muchos cambios.

La forma en la que se había estado explotando el petróleo fue realmente en detrimento para el país, ya que las empresas extranjeras sacaban de sus concesiones los mayores beneficios posibles a costa del beneficio colectivo.

(5) F. P. CASTANEDA: Breves Antecedentes Históricos Sobre las Inversiones Extranjeras Directas; Op. cit. p. 87.

El problema venía acarreado desde 1901, cuando se expidió la primera Ley Petrolera, que facultaba al gobierno federal para otorgar concesiones a las empresas extranjeras que se establecieran en México. Dicha Ley ofrecía grandes facilidades a los extranjeros, tales como la importación de maquinaria y equipo libre de impuestos y la expropiación a su favor de áreas petrolíferas, haciendo caso omiso de las fatales consecuencias que ello provocaría en el país.

Cuando Francisco I. Madero subió a la presidencia del país, se intentó atenuar este problema imponiendo el primer gravamen a las empresas extranjeras dedicadas a la extracción del petróleo. Con esto se pretendió regular esta actividad a fin de evitar mayores abusos.

Tristemente, al ser asesinado Madero, se hizo imposible seguir aplicando este tipo de medidas. Fue Venustiano Carranza quien en 1914 intentó nuevamente establecer un control en la explotación de yacimientos petrolíferos. Sin embargo, esta actitud patriótica causó gran descontento entre las empresas petroleras, por lo que las mismas lograron que Manuel Peláez se levantara en armas en contra de Carranza, obteniendo el control de la zona petrolera. Este último estuvo durante 6 años en el mando, poniendo en juego todos los recursos de México, evadiendo en gran escala la legítima intervención del Gobierno.

Al morir Venustiano Carranza y subir al poder Adolfo de la Huerta, las empresas extranjeras buscaron ablandar la política en cuanto a la explotación del petróleo que con Carranza había sido tan estricta. Pretendieron dar marcha atrás en los postulados básicos de la Revolución, así como derogar el artículo 27 Constitucional, aunque afortunadamente fallaron en sus intentos.

Por lo que toca a la industria ferrocarrilera, durante la época de la Revolución, también tuvo lugar un proceso de mexicanización de esta industria. Desde el gobierno de Díaz, la mal organizada red ferroviaria y los despilfarros que se cometieron dentro de esta industria, orillaron al gobierno a tomar el control. El gobierno comenzó a convertirse en accionista de las empresas ferrocarrileras, dando nacimiento en 1908 a la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, que fusionaba varias concesiones otorgadas a extranjeros.

El espíritu revolucionario y los esfuerzos realizados durante esta época por aquellos interesados en preservar los valores y la libertad del país, se vieron reflejados años más tarde, como puede deducirse de las siguientes cifras:

"Durante el periodo de 1900-1910, casi las dos terceras partes del total invertido era de origen extranjero; a partir de 1940 cerca del 90% del to--

tal de inversión fija bruta ha sido financiada con los ahorros internos".(6)

1.3 LA CONSTITUCION DE 1917

En 1914, Venustiano Carranza, en ese entonces Gobernador, asumió el control de las fuerzas armadas poco después de que - Victoriano Huerta quién había asesinado a Madero, abandonó el poder tras un movimiento armado. Carranza convocó a un congreso Constituyente que promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Esta Constitución siguió -- los lineamientos planteados por los revolucionarios, tales como Zapata y Villa, en lo que respecta a la repartición de la tierra y la explotación del subsuelo.

En el artículo 27 se consignó que los productos del subsuelo corresponden a la nación, y que sólo ésta podrá otorgar concesiones para su explotación.

Este principio de la Constitución ha estado vigente durante toda la vida independiente de México, a pesar de todos los intentos de las Compañías Petroleras de dar marcha atrás a los postulados fundamentales de la Revolución de 1910.

(6) R.D. HANSEN: La Política del Desarrollo Mexicano; Op. cit., p. 58.

Se considera el dominio directo de los recursos del subsuelo como un derecho de propiedad en favor de la Nación, que sirve para garantizar la adecuada explotación de los recursos naturales en beneficio de la colectividad. De acuerdo al artículo 27 constitucional, en su párrafo sexto, dicho derecho es inalienable e imprescriptible, y el uso de los recursos del subsuelo puede realizarse mediante concesión otorgada por el mismo Gobierno.

1.4 CLAUSULA CALVO

La Cláusula Calvo, se originó en la segunda mitad del siglo diecinueve por el argentino Carlos Calvo, y tiene por objeto imponer la condición a los extranjeros de no invocar la protección de sus gobiernos con respecto a los bienes que adquieran en el país huésped.

Este principio se encuentra consignado en la parte primera de la fracción I del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

De esta manera, se igualan los extranjeros frente a los nacionales, evitando que aquellos obtengan un status privilegiado y obligándolos a ejercer sus derechos de igual manera que un ciudadano mexicano.

Cabe señalar también que dicha cláusula se debe de insertar obligatoriamente dentro de los estatutos de las sociedades mexicanas en las que forme parte un extranjero, equiparándolo a un ciudadano mexicano con respecto de su participación dentro de la sociedad.

1.5 LA ZONA PROHIBIDA

El objetivo de este precepto consiste en la protección de nuestro territorio, y esto se debe a las grandes pérdidas del mismo que sufrimos en 1847 con la anexión al territorio estadounidense de más de la mitad de él.

Dicho principio se encuentra en la parte final de la fracción I del párrafo séptimo del artículo 27 constitucional que establece la prohibición por parte de los extranjeros de adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Sin embargo, debido a las grandes limitaciones que esta disposición impuso a los inversionistas extranjeros, más tarde se autorizaron fideicomisos dentro de dicha zona prohibida en su beneficio:

"Para evitar violaciones a la Constitución en esta materia y permitir el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país, en fecha reciente se dictó un acuerdo Presidencial que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir y conservar (por plazos no mayores a 30 años) como fiduciarias el dominio de terrenos destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas". (7)

1.6 LA EXPROPIACION PETROLERA DE 1938

En 1925 se promulgó la Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, ratificando el dominio de los recursos del subsuelo por parte de la nación. Las empresas petroleras ocasionaron grandes disturbios económicos en el país, al disminuir su producción casi a la mitad y retirar sus activos bancarios, en reacción a aquella medida. Debido a esta crisis bancaria y financiera se decidió derogar la mencionada Ley, restituyendo a las empresas los privilegios de que antes habían gozado.

Sin embargo, subsistieron todos los problemas que anteriormente hubo con respecto a las empresas petroleras. El país exportaba el petróleo bruto pero luego tenía que comparar el refinado a enormes sobreprecios. Los intereses de las compañías extranjeras fueron siempre ajenos a los del país.

(7) F. P. CASTANEDA: Breves Antecedentes Históricos... Op. cit., p. 113.

1.7 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Fu aumentándose el temor a la creciente influencia extranjera en los asuntos políticos de México, así como los conflictos entre las empresas y sus trabajadores, por lo que el Presidente Lázaro Cárdenas se vió obligado a expropiar, en favor de la Nación, la industria del petróleo en 1938.

En resumen, podrá afirmarse que, durante esta época, la política en relación con las inversiones extranjeras fue de disminución, y no de expansión. Cuando el General Avila Camacho subió a la primera magistratura, dió un giro alentador en el campo de las inversiones extranjeras. Se ofrecieron a las empresas extranjeras condiciones favorables ante las cuales los inversionistas americanos se mostraron muy optimistas.

Sin embargo, con el inicio de la segunda guerra mundial (1940-1946), se impidió que la inversión extranjera viniera a México en grandes cantidades. El surgimiento del conflicto mundial provocó que los extranjeros sacaran su capital del país y lo mandaran a lugares más seguros, dando como resultado la devaluación de la moneda de 1948.

En junio de 1942 el Gobierno expidió un decreto en el que se suspendían en México las garantías individuales durante el tiempo en que continuara la guerra en contra de Alemania, Italia y Japón. Este decreto fue uno de los más importantes en materia de inversiones extranjeras, ya que debido a

él se dictaron ciertas medidas restrictivas a la entrada de capital extranjero. Aunque la aplicación de estas medidas estaba sujeta a la suspensión de las garantías individuales durante la guerra, una vez que éstas fueron restituidas, no perdieron su validez.

En 1947 mediante un acuerdo se creó la Comisión Mixta Intersecretarial, la cual tuvo la función de determinar las normas que debían aplicarse de acuerdo con las restricciones antes mencionadas, así como la de señalar cuáles ramas industriales debían estar representadas con un mínimo de 51% de capital nacional.

1.8 MIGUEL ALEMAN

Cuando Miguel Alemán entró al poder (1946 a 1952), su política en cuestión de inversiones extranjeras, al igual que la de Avila Camacho fue la de ofrecer buenas condiciones y promover enérgicamente la entrada de capital extranjero, pero de -- forma reglamentada. Este ambiente invitador abrió nuevamente las puertas y despertó confianza entre los capitalistas extranjeros.

Con respecto a la industria eléctrica, sin embargo, las - compañías extranjeras seguían totalmente indiferentes a las necesidades del país, haciendo cada vez más patentes sus abusos. Era ya necesario movilizar recursos internos para hacer frente

a la demanda de este servicio, ya que el capital extranjero es taba saliendo de manera excesiva del país por concepto de inte reses, regalías y utilidades. Las compañías estaban incremen- tando sus tarifas cada vez más, lo cual finalmente condujo a - un conflicto entre ellas y nuestro gobierno.

El gobierno empezó a adquirir las acciones de las compa- ñías de inversiones tales como la "Mexlight" y la "Mexican --- Light and Power Company", tomando los recursos, para ello, de- créditos concedidos a largo plazo.

En 1960, con el Presidente López Mateos, ya se había mexi canizado esta industria.

La industria minera, por otro lado, se encontraba algo es tancada, debido a la segunda guerra mundial y a la situación - del mercado internacional en esos momentos. La manera de revi talizar esta industria fue por medio de un proceso de mexicani zación al igual que con la industria eléctrica, mismo que se - llevó al cabo por el Presidente Adolfo López Mateos en 1961.

De este modo se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento- de recursos minerales. En ella se establece que sólo por mexi canos y sociedades mexicanas con la mayoría de su capital de - origen nacional, pueden explotarse concesiones mineras ordina- rias, y las nacionales o especiales por sociedades que tengan- un mínimo del 66% del capital en poder de mexicanos.

Asimismo, se redujeron los gravámenes que se imponían a la minería, en favor de las empresas mexicanizadas, lo cual fue un gran aliciente para ellas.

Es posible afirmar que una vez mexicanizadas esas fuentes de inversión, cesaron muchos de los conflictos que se presentaban ante la entrada de capital foráneo. Sin embargo, aun subsiste el temor de la influencia extranjera en nuestro país, ya que para muchos países importadores de capital, como lo es México, ello puede significar la enajenación de la economía nacional a extranjeros. No deseamos correr el riesgo, como consecuencia de una infiltración gradual, de perder nuestra independencia.

Es una situación lamentable, ya que como quedó establecido en páginas anteriores, del presente capítulo, la inversión extranjera fue uno de los impulsos más grandes que dieron lugar a la modernización y desarrollo de nuestro país. Esta actividad puede seguir siendo una fuerza positiva en el futuro, si se encuentra debidamente reglamentada y se cumplen adecuadamente las disposiciones que la regulan.

C A P I T U L O I I

ANALISIS DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION
MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA

2.1 JUSTIFICACION DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y POLITICA GUBERNAMENTAL

Como pudo observarse del capítulo anterior, no puede negarse que a lo largo de la historia la inversión extranjera siempre ha tenido importantes efectos en el desarrollo de diversas actividades dentro del país. Ello se ha reflejado --- principalmente en el campo industrial.

También es cierto que la gradual mexicanización de algunos ramos de actividad, tales como la industria eléctrica, la banca, la minería, etc., ha significado un control nacional-- sobre esos recursos y el surgimiento de políticas en favor -- del aprovechamiento de las mismas por parte de la nación.

Sin embargo, el grado de inversión extranjera que ha penetrado y que nuestro propio gobierno ha propiciado así como la propensión a adquirir empresas nacionales ya establecidas, nos llevan a analizar cuál es, dentro de nuestro marco jurídico, la tendencia gubernamental hacia la inversión extranjera en su modalidad actual.

Si bien es cierto que la inversión extranjera directa, - ya no representa un peligro preponderante con respecto a problemas de soberanía nacional, como lo fue en épocas pasadas-- con el transporte, servicios públicos, petróleo, etc., sí es-

preciso señalar que las áreas en donde se halla concentrada - dicha inversión juegan un papel de vital importancia en el de sarrollo futuro del país.

Para lograr una correcta canalización y aprovechamiento- de recursos provenientes del exterior, es necesario estable- cer los principios conforme a los cuales la inversión extran- jera habrá de desenvolverse en el contexto económico, políti- co y social de México.

Precisamente esos fueron los objetivos que el Estado me- xicano quizo lograr con la Ley para Promover la Inversión Me- xicana y Regular la Inversión Extranjera, (en lo sucesivo de nominada LIE), expedida por el Lic. Luis Echeverría Alvarez, - publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de Mar- zo de 1973. Dicha Ley contiene los principios bajo los cua- les deberá aprobarse o negarse la Inversión Extranjera en el país, así como fijar los porcentajes y condiciones a que ella deba sujetarse. En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la LIE se ponen de manifiesto aquellos principios:

"...el Estado no considera conveniente que la - inversión extranjera desplace a la empresa mexicana, porque ello equivaldría a frustrar décadas de esfuer- zo en favor de una industrialización independiente. - Tampoco es deseable que el capital foráneo incurra - en prácticas monopolísticas o limite nuestra posibili- dad de superar la dependencia tecnológica. Nues- tro ritmo de crecimiento se vería frenado y los --- efectos de la inversión extranjera contrarrestados - si la carga excesiva de regalías, pagos por asisten-

cia técnica y remisiones de utilidades redundaran - en descapitalización. Es preciso además, velar por que se diversifiquen las fuentes en donde se origina el capital y porque las inversiones foráneas no deterioren de manera directa o indirecta, los valores culturales, sociales y políticos del país que constituyen el sustento real de su autonomía". (8)

Lo anterior es una síntesis de lo que se considera inde-seable en cuestión de inversión extranjera y que por lo mismo constituye la base de las restricciones y prohibiciones contempladas en la LIE.

Sin embargo, también se intenta abrir las puertas de tal manera que se creen los medios por los cuales se logre una inversión extranjera sana y favorable :

"...Serán en cambio bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con nosotros las tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento; que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía, y nos hagan partícipes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales, que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no impongan patrones de consumo innecesario capaces de dis-

(8) "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"; Comercio Exterior; México; enero 1973, pp. 16-25; -- citado por BERNARDO SEPULVEDA Y ANTONIO CIUMACERO: La Inversión Extranjera en México; Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pp. 52 y 53.

torsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país". (9)

Otras de las metas que se pretende alcanzar por medio de esta política consisten en una elevación del volumen de exportaciones, y la asociación de capitales foráneos con capitales nacionales en la mayor medida posible.

La misma LIE, ya específicamente estipula que la participación del capital foráneo no debe exceder del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar la dirección de la empresa. - Aquél porcentaje podrá ser aumentado si así lo dispone la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, (en lo sucesivo denominada CNIE), cuando se estime que ello sea conveniente para la economía del país. En todo caso, la participación del capital foráneo en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital. (10)

De acuerdo a lo anterior, puede comentarse que la CNIE, - órgano creado por la misma Ley, ostenta un poder discrecional en cuanto a la autorización o denegación de los casos que an-

(9) Exposición de Motivos... Op.cit., pp. 52 y 53.

(10) Cfr. Artículo 5 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

te ella se presentan, pudiendo aumentar en situaciones determinadas la regla general del 49/51%.

Para ello, la CNIE, además de tomar en cuenta la calidad complementaria que se le asigna a la inversión extranjera en el país con respecto a la nacional, deberá basarse en varios criterios para la entrada del capital extranjero. Deberá tomar en cuenta la estructura del capital de la rama de actividad económica de que se trate, el aporte tecnológico que realice y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país. También deberá atender a los efectos de esa inversión sobre el nivel de precios y la calidad de la producción, así como a la identificación del inversionista extranjero con centros de decisión económica del exterior. (11)

Resta por último decir, que la creación de la LIE tuvo como principio el seguir con la política de mexicanización -- que hace ya varios años se había puesto en marcha, y a la vez fue el primer instrumento jurídico que intentó sistematizar y ordenar todas las disposiciones relativas a esta materia en un sólo ordenamiento.

Es evidente que la eficacia de la política mexicana en torno a inversiones extranjeras depende de la acertada ejecu-

(11) Cfr. LIE: Op. Cit., Arts. 6 y 13.

ción de sus principios, que se encuentran ahora plasmados en la LIE. Pero como se verá en el presente capítulo, en algunas ocasiones esto resulta difícil debido al inadecuado funcionamiento de nuestro sistema y a la incorrecta aplicación de la Ley.

2.2 DEFINICION DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Para poder analizar lo que realmente se entiende por "Inversión Extranjera Directa", debemos en primer lugar analizar el concepto de "Inversión", el cual se ha definido de la siguiente manera:

"... cuando una persona destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad, está invirtiendo". (12)

De la anterior definición, puede desprenderse que en realidad, lo que la persona llamada inversionista está buscando es un beneficio propio y que al efectuar una inversión presupone esa intención. El que se lleve al cabo una inversión favorable y se logre a través de ella la obtención de la utilidad esperada es independiente de la realización de la inversión misma.

(12) IGNACIO GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA: Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras; 1a. ed., Edición Privada, México, 1974, p. 20.

Las inversiones pueden ser directas o indirectas. Según el maestro Jaime Alvarez Soberanis, la inversión indirecta (o de portafolio) es aquella por medio de la cual se concede un crédito o un préstamo, pactado con un interés entre organismos de tipo financiero o los mismos Gobiernos, de tal manera que se financien las necesidades de desarrollo de un país. -- La Inversión Directa, por otro lado, es aquella en la cual el inversionista realiza un riesgo a cuenta propia, destinando capitales a un país extraño, para realizar una actividad productiva ya sea en bienes o servicios. (13)

La Inversión Extranjera Indirecta, pueden llevarla al cabo organismos tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y -- los gobiernos de los países. Puede también realizarse por medio de la emisión de títulos y su colocación en el Mercado de Valores de otro Estado.

Dicho tipo de Inversión puede ser atada, llamada también de préstamo atado o ligado o bien libre. La primera es aquella en virtud de la cual el país receptor se obliga a destinar parte de ese préstamo a la compra ya sea de maquinaria, -

(13) Cfr. Jaime Alvarez Soberanis: Apuntes del Diplomado de Inversiones Extranjeras, Universidad Anáhuac, 19 de Junio de 1989, p. 9.

equipo, bienes o materia prima, al país que le hizo el préstamo, y la segunda es aquella en la cual el receptor destina su préstamo a la finalidad que él mismo designe.

Por otro lado, la Inversión Extranjera Directa, puede clasificarse en única, que viene siendo la que se integra sólo con capital extranjero, o mixta, siendo aquella que se integra, tanto por capital nacional como extranjero.

Dicha clase de Inversión, puede asimismo, dividirse en clásica y productiva. La clásica es aquella que se enfoca a la industria, como pudiera ser la actividad extractiva. Su objeto es la exportación hacia países industrializados acaparando fuentes de producción y materias primas que benefician al país que aporta el capital. La productiva, en cambio, se enfoca hacia industrias o actividades manufactureras o de transformación, beneficiando al país receptor.

Lo que para efectos de este trabajo a nosotros interesa es únicamente lo referente a las Inversiones Extranjeras Directas.

Héctor Vázquez Tercero, entiende por Inversión Extranjera Directa: Los recursos financieros y los bienes tangibles propiedad de personas físicas o empresas extranjeras que se aportan al capital social de empresas mexi

canas o que se aplican en el país a través de sucursales de las propias empresas extranjeras. (14)

Esta última definición contiene algunas de las formas -- que reviste la inversión extranjera, ya que ésta se puede --- efectuar mediante la compra de partes sociales de empresas ya establecidas, así como por el establecimiento de otras nuevas empresas, sucursales o agencias dentro del país.

Oscar Ramos Garza opina que la Inversión Extranjera Di-- recta es aquella efectuada por particulares para el estableci-- miento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero. (15)

La definición apuntada anteriormente nos indica el carác-- ter esencialmente privado de este tipo de operaciones, ya que las inversiones directas se llevan al cabo entre particulares.

Finalmente, cabe señalar que de acuerdo a la LIE, la in-- versión extranjera consiste en aquella que realicen personas-- de nacionalidad extranjera, así como empresas mexicanas en --

(14) Cfr. HECTOR VAZQUEZ TERCERO: La Política Mexicana Sobre Inversiones Extranjeras; en HECTOR VAZQUEZ TERCERO et. alii: Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México; Comité Bilateral de Hombres de Negocios, México, --- 1971, p. 107.

(15) Cfr. OSCAR RAMOS GARZA: México Ante la Inversión Extran-- jera; 3a. ed., Docal Editores, México, 1974, p. 3.

las que participe mayoritariamente capital extranjero, o en las que los extranjeros tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa. Asimismo, dicha ley 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, éstos se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.(16)

De acuerdo a la anterior definición, el concepto de inversión extranjera adquiere un sentido restringido, ya que se dirige a los sujetos que realizan dicha inversión y los sujeta a las operaciones que la misma LIE les fije.

Los supuestos bajo los cuales se realiza una inversión extranjera consisten en que un extranjero destine bienes, propiedades o derechos en:

- a) El capital de las empresas mexicanas en el acto de su constitución.
- b) La adquisición del capital o de los activos fijos de una empresa.
- c) La adquisición de la administración de una empresa o la facultad de determinar su manejo.
- d) La instalación de un nuevo establecimiento.
- e) Nuevos campos de actividad económica.
- f) Nuevas líneas de productos.(17)

(16) Cfr. LIE: Op.cit., Arts. 2 y 6.

(17) Cfr. Ibid, Arts. 5, 8 y 12.

2.3 LIMITACIONES AL ESTABLECIMIENTO DE SOCIEDADES CON PARTICIPACION EXTRANJERA

2.3.1 Limitaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Como se vio anteriormente, una de las actividades que -- constituyen una inversión extranjera es la constitución de so ciedades en las que participe capital extranjero. A esta actividad, se le han impuesto diversas restricciones, encontrán dose su origen en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Frac ción I del artículo 27 Constitucional y el Decreto del 29 de Junio de 1944, por virtud de los cuales se requiere de un per miso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) - para constituir una sociedad. Dicho permiso debe contener, - entre otros puntos, la mención con respecto al convenio entre los socios de considerarse como mexicanos respecto de la in- versión que efectúen, tratándose de sociedades con cláusula - de admisión de extranjeros, o en caso contrario, hacer men- ción de la cláusula de exclusión de extranjeros, cuando ésta- haya sido acordada.

Este requisito de permiso previo limita en gran medida - la participación del capital extranjero; todo ello parte del- deseo del gobierno mexicano de proseguir con el proceso de me xicanización de nuestro país.

Con el advenimiento de la LIE se extendió más este prin-

cipio al añadir en sus preceptos la regla consistente en que la mayoría de los administradores de las sociedades deben de ser mexicanos, tratándose de las sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

2.3.2 Actividades Reservadas al Estado

Como se verá en esta sección, la LIE limita la participación de los accionistas extranjeros dentro de las sociedades de co-inversión dependiendo de la actividad económica de que se trate.

Dicha Ley ha reservado ciertos campos de inversión única mente al Estado y otras nada más a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

En cuanto a las actividades que por su especial importancia para el desarrollo del país, se han prohibido en su explotación a los particulares, encontramos 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 materia.
- e) Electricidad.
- f) Ferrocarriles.
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas; y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.(18)

(18) Ibid., Art. 4.

Esta clasificación claramente establece una limitación tanto a la participación del capital foráneo como a la nacional, de acuerdo a la política gubernamental en esta materia. La opinión de Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora a este respecto es la siguiente:

"El legislador mexicano en tal división (parte primera del artículo 4) está fincando la base misma de una política que ha permanecido estable a partir de 1917 (fecha de promulgación de la Constitución Política Mexicana en vigor), en el sentido de no adoptar una legislación de brazos abiertos a la inversión extranjera, ni lo opuesto, que sería el franquear el paso a toda actividad por parte de tales inversionistas". (19)

A mi parecer, lo que el Gobierno Federal establece por medio de estas limitaciones, es que la inversión extranjera, se permita o no en el país, dependiendo de la actividad a realizarse, pero de ninguna manera se está rechazando dicha incursión de capitales.

Debido a que estos renglones de actividad económica se encuentran reservados exclusivamente para el Estado, es éste quien deberá explotar y aprovechar esos recursos de la manera más adecuada posible. El propósito de esta medida no es de carácter lucrativo, sino que está dirigida a servir y satisfacer en la mayor medida posible, las necesidades de la colectividad.

(19) IGNACIO GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA: Inversión Extranjera Directa; primera edición, Porrúa, México, 1985, p. 45.

Como ejemplo de esto último podemos aludir a la Expropiación Petrolera que realizó el Presidente Lázaro Cárdenas en 1938, en virtud de los abusos y excesos que cometieron las compañías extranjeras en la explotación y control de esa industria.

2.3.3 Actividades Reservadas a Mexicanos

Por otra parte, existen ciertas actividades que se encuentran reservadas únicamente a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Estas 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 o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.(20)

Debido a su importancia se hará un breve comentario a cada uno de los incisos anteriores:

- a) Radio y Televisión.

Esta actividad se encuentra fuera del alcance de extranjeros tanto por su carácter esencial para la economía del

(20) LIE: Op.cit., Art. 4.

país como por su carácter cultural y educacional. Se considera que la Radio y la Televisión constituyen un área esencial en la preservación de los valores y tradiciones mexicanas. -- Dichos ramos comprenden una actividad de interés público y -- pueden otorgarse concesiones para su uso únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos.

Dichas limitaciones son de carácter estricto, ya que las concesiones autorizadas de que se trate, nunca podrán ser --- transmitidas por ningún título a persona o entidad extranjera; como a continuación se señala:

"No se puede ceder ni gravar en manera alguna, - dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente - la concesión, los derechos que confiere, las instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjera ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria". (21)

b) Transporte Automotor Urbano e Interurbano.

Asimismo, en el área de aprovechamiento de Carreteras-- Federales, las concesiones se otorgan únicamente a ciudadanos mexicanos y a sociedades constituidas por mexicanos.

Tratándose de transportes terrestres urbanos e interurbanos, también se requiere de concesión. Antes del advenimiento de la LIE, no se prohibía la participación del capital extranjero en este ramo, pero la Secretaría de Relaciones Exte-

(21) O.R. GARZA: México ante la Inversión Extranjera; Op. - cit., p. 25.

riores había venido, desde hace muchos años, imponiendo una limitación a esta actividad consistente en requerir el 51% de capital mexicano como mínimo. Ahora la misma Ley también limita esta actividad clasificándola dentro del grupo de actividades reservadas a mexicanos.

c) Transportes Marítimos y Aéreos.

En lo referente a estas actividades, la Secretaría de Relaciones Exteriores siempre ha requerido de por lo menos un 51% de capital mexicano para su explotación. La Ley de Inversiones Extranjeras desde su vigencia exigió que dichos servicios sólo podían ser explotados por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

d) Distribución de Gas.

El almacenamiento, transporte y suministro de gas ha sido objeto de cuidadosa reglamentación por su naturaleza explosiva y por constituir un importante servicio público. La distribución de gas requiere de autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Solo pueden ser autorizados para la explotación de este material los particulares mexicanos y sociedades mexicanas constituídas íntegramente por mexicanos.

e) Demás Actividades Reservadas a Mexicanos.

También se encuentran dentro de las actividades reserva--

das a mexicanos las Instituciones Auxiliares de Crédito, Instituciones de Seguros, de Fianzas y las Sociedades de Inversión. Antes se incluían dentro de este grupo a las Instituciones de Crédito, pero a partir del Decreto Presidencial de 1982 se expropió la banca en favor de la Nación, y sólo quedaron en manos de particulares las Instituciones Auxiliares de Crédito.

Cuando las leyes reglamentarias no fijen los porcentajes requeridos para ciertas actividades, puede remitirse a lo dispuesto por el artículo 5, el cual establece:

"En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en un porcentaje 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". (22)

El propósito del legislador, en este caso, consistió tanto en prohibir que se derogen otras disposiciones legales ajenas a la misma LIE, en lo que toca a la participación de la inversión extranjera en ciertos campos de actividad, así como el de establecer la limitación del 49% como regla general en las ramas económicas para las cuales el legislador no ha especificado un porcentaje.

(22) LIE: Op.cit., Art. 5.

El limitar la participación de capital foráneo en las -- áreas anteriormente mencionadas, tiene por objeto el conser-- var su control directamente en manos de nacionales, todo ello parte de la política nacionalista y proteccionista que nues-- tro gobierno ha mantenido durante largos años.

2.3.4 Otras Actividades en las que se limita
la Participación de Capital Extranjero

Existen ciertas actividades que se encuentran sujetas a un porcentaje determinado en cuanto a inversión extranjera.- Dichas actividades se encuentran dentro del artículo 5 de la LIE y son las siguientes:

- a) Explotación y Aprovechamiento de Sustancias Minerales.
- b) Productos Secundarios de la Industria Petroquímica.
- c) Fabricación de Componentes de Vehículos Automotores.
- d) Las que Señalen las Demás Leyes y Reglamentos. (23)

Debido a su singular importancia, se procederá a un bre-- ve análisis de cada uno de los incisos anteriormente enumera-- dos.

- a) Minería.

Remontándonos tiempo atrás, encontramos que la industria

(23) Ibid.

minera se hallaba en un estado de crisis, debido primeramente a las excesivas exportaciones que realizaban en su beneficio los tenedores extranjeros de los negocios mineros, y al subsecuente cierre de dichos negocios debido a los altos impuestos establecidos por el Gobierno Mexicano para contrarrestar el problema.

Por ello, desde 1960, la mexicanización de la industria minera se puso en marcha. En 1961 se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales.

A diferencia de la legislación anterior, este ordenamiento señaló que la explotación y aprovechamiento de substancias minerales podía realizarse sólo por el Estado, por sociedades de participación estatal, y por personas físicas mexicanas o sociedades mexicanas con mayoría de su capital suscrito por mexicanos, mediante concesiones.

Se contemplaron dos diferentes clases de concesiones, -- las ordinarias y las especiales. Las segundas se otorgan para la explotación de reservas mineras nacionales formadas por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país. Sólo se otorgan a mexicanos o sociedades mexicanas que por lo menos tengan el sesenta y seis por ciento de su capital en manos de mexicanos. Las ordinarias son las que son otorgadas--

para la explotación de minerales y metales diferentes de las reservas mineras nacionales, y la inversión extranjera puede participar en ellas hasta en un 49% como máximo. (24)

La LIE reitera lo anteriormente establecido en sus disposiciones. Sin embargo, la SRE ha venido realizando una práctica indebida en cuanto a la explotación de minerales, que -- consiste en negar permisos a las sociedades con cláusula de -- admisión de extranjeros para adquirir propiedades en la zona prohibida destinados a la minería.

Dicha Secretaría hace basar esta actitud en que si la -- fracción I del Artículo 27 Constitucional y la Ley Orgánica -- de la misma en su artículo 1, prohíben a los extranjeros y a las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener extranjeros de adquirir en zonas prohibidas, ello debe ser aplicado -- para la adquisición de concesiones mineras ubicadas en dichas zonas, ya que para ello tendrá que hacerse uso de la superficie donde se encuentran situadas.

Sin embargo, hay quienes opinan que esta política debe -- ser revisada y cambiada. Oscar Ramos Garza, por un lado, sostiene que dicha prohibición para extranjeros se refiere exclusivamente a adquisiciones de tierras y aguas y no a adquisiciones de concesiones mineras. Además, dichas concesiones no

(24) Cfr. H.V. TERCERO: Inversiones Extranjeras Privadas... Op. cit., p. 119.

confieren derechos reales sobre la superficie donde están ubicadas las minas, por lo que no se está violando en este caso la Constitución.(25)

Es evidente que estas prohibiciones impuestas de manera infundada por la SRE, constituyen únicamente un obstáculo al desarrollo de la industria minera en México, sometiendo a los interesados a un control y vigilancia más severos de lo necesario.

b) Productos Secundarios de la Industria Petroquímica.

En lo que concierne a los Productos Secundarios de la Industria Petroquímica, se creó un Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia de Petroquímica.

De acuerdo a dicho reglamento, la Secretaría de Patrimonio Nacional es la facultada para expedir los permisos para la elaboración de productos petroquímicos. Se requiere asimismo de su autorización para transferir los permisos que se expidan, o para transmitir acciones a una empresa distinta a la beneficiaria.

Esta disposición restringe notoriamente la libertad de los accionistas de transmitir sus acciones.

(25) Cfr. O.R. GARZA: México ante la Inversión Extranjera; Op. cit., p. 147.

En cuanto a las personas facultadas para ser titulares de permisos para elaborar productos petroquímicos, encontramos a:

- 1) Personas físicas de nacionalidad mexicana.
- 2) Sociedades de particulares formadas íntegramente por mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros.
- 3) Sociedades de particulares con mayoría de capital mexicano.

En general, las estipulaciones del Reglamento anteriormente citado recogen todas aquellas medidas que habían sido adoptadas desde hace ya tiempo en materia de la industria petroquímica, incluyendo aquel requisito de exigir el 60% de capital mexicano como mínimo para obtener el permiso.

De esta manera, la LIE incluyó a los productos secundarios de la industria petroquímica dentro del grupo de negocios en los cuales la inversión extranjera puede aprobarse hasta en un 40%.

c) Fabricación de Componentes de Vehículos Automotores.

En cuanto a la Fabricación de Componentes de Vehículos Automotores, es un decreto el que fija las bases para el desarrollo de esta industria.

Dicho decreto establece que las empresas fabricantes de-

autopartes deben tener por lo menos un 60% de acciones nominativas propiedad de mexicanos, o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros. La LIE recoge este principio de establecer cierta limitación a la participación extranjera, consistente en un límite del 40%, a las empresas que fabrican componentes de vehículos automotores.

2.3.5 Actividades Limitadas por Reglamentos o Leyes Específicas

Existen otras actividades que se encuentran limitadas a los extranjeros, pero que no se especifican en la LIE. Únicamente establece ésta en la parte final del artículo 5 que se encuentran sujetas a porcentaje determinado aquellas actividades que los demás reglamentos o leyes específicas dispongan.

Oscar Ramos Garza señala que estas actividades son las siguientes: Piscicultura y Pesca, armas, municiones y explosivos; industria siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio; industria cinematográfica, empresas de producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados; empresas editoriales y de publicidad e industria del hule.(26)

Todas estas actividades quedan específicamente regula--

(26) Cfr., *Ibid.* p. 157.

das por sus respectivos ordenamientos, restringiéndose la participación extranjera de acuerdo a cada situación.

Al igual que en la minería y en la industria petroquímica, estas actividades están sujetas a concesiones y permisos de distintos tipos, a inserciones de la Cáusula Calvo dentro de los mismos contratos-concesión de que se trate, y a la obligación de nominatividad de las acciones de las sociedades de tal manera que se pueda siempre verificar la mayoría del capital mexicano dentro de las empresas.

Se presentan en muchas ocasiones contradicciones entre lo dispuesto por algunos reglamentos, decretos o leyes y la LIE en cuanto a las actividades reguladas por ambas, por lo que es necesario que en el futuro se unifiquen los criterios y se llegue a un consenso general.

Por otro lado se ha visto que las leyes que limitan la inversión extranjera en ciertas áreas de la economía, vienen a colocar a dicha inversión en una situación desventajosa y de sometimiento a las empresas nacionales, solicitando todo tipo de permisos para realizar operaciones de ampliación o expansión para los cuales no deberían de existir tantas trabas.(27)

Asimismo se ha observado que la SRE se ha involucrado en

(27) Cfr. Ibid., pp. 157-167.

una serie de actos que tienden a sobrepasar y a extenderse a la letra de las leyes imponiendo de esa manera más dificultades al acceso de capitales extranjeros.

2.3.6 Regla General del 49/51%

Atendiendo finalmente a lo dispuesto por la última parte del artículo 5 de la LIE, puede decirse que existe una minoría de capital extranjero como regla general, en todo aquello que esté desprovisto de regulación específica. Sin embargo, la misma ley dispone, que la inversión extranjera nunca podrá tener la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Este mismo artículo faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), para resolver sobre la variación del porcentaje general del 49/51%, cuando ello convenga a la economía del país y para fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión.

El alcance de esta regla general, debe entenderse en términos de lo que se considera inversión extranjera, y lo que no se considera como tal. El artículo 2 de la LIE, nos especifica que la inversión extranjera es aquella realizada por ciertos sujetos. De esta manera, las autoridades no deberán fijar condiciones ni recabar permisos cuando no se trate de una inversión extranjera según lo dispuesto por la misma LIE.

Sin embargo, hay ocasiones en que sus disposiciones no se --- aplican correctamente haciendo garantías a un lado.

Por otra parte, es interesante analizar el porqué de la limitación del 49% de capital extranjero en las sociedades me xicanas. De acuerdo a la opinión de Barrera Graf, el propósito de fijar dicho límite es el siguiente:

"La intención del legislador cuando fijó ese límite y lo refirió al capital, fue evitar o impedirque a través del voto de las mayorías - principio éste que se aplica a toda clase de sociedades, la administración de la empresa recayere en favor de inversionistas extranjeros y que para la LIE es totalmente indiferente la cuantía de la inversión, la calidad o clase de bienes que se inviertan, e inclusive, si ellos provienen del exterior, o si ya estáninvertidos o radicados en México; lo que quiso evitar la Ley, y de ello hay varias declaraciones ensu iniciativa, es la supeditación o subordinación del capital mexicano al extranjero; del inversionista nacional al foráneo". (28)

Personalmente opino que a la vez que es muy importante-- para la LIE fijar un límite al control que ejerce el inversionista extranjero, éste no es el principal deseo de la Ley, ya que obtener flujos de capitales del exterior, en cantidades-- cada vez mayores, también constituye uno de sus objetivos primordiales.

Por otro lado, se ha visto que en la práctica, a pesar--

(28) JORGE BARRERA GRAF: Inversiones Extranjeras; 1a. ed., Porrúa, México, 1975, pp. 105-106.

de que el socio extranjero lo sea en forma minoritaria respecto del capital de la empresa, cae en sus manos la administración de la sociedad. (Esto puede suceder debido a casos de prestanombrismo o contratos de gestión o administración).

Para evitar tal situación, la Ley establece dentro de sus normas, que se cae dentro del supuesto de inversionista extranjero cuando éste tenga, por cualquier título, el manejo de la empresa.

Por lo tanto, la participación de inversionistas extranjeros que no exceda del porcentaje del 49% en el capital social de la empresa, no se considera como una inversión extranjera para los efectos de la LIE. Más aún, los inversionistas de que se trata en este caso, no requieren ni de permiso ni de autorización alguna de la CNIE aunque las acciones que suscriban deberán de ser nominativas, y deberán ser inscritas en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE).(29)

Por supuesto que esta libertad que se les otorga a los extranjeros se encuentra siempre sujeta a que el manejo o el control de la empresa no recaiga sobre el socio extranjero.

(29) Cfr. LIE: Op.cit., Art. 23, Fr. I, II y IV.

2.3.7 Limitaciones en Relación con la
Administración de la Empresa

Esta limitación se encuentra en diversos artículos de la LIE, que son: Art. 2, fr. IV; Art. 5 segundo párrafo y penúltimo párrafo; Art. 8, segundo párrafo; y Art. 6.

"Manejar una empresa significa administrarla,-- dictar las órdenes para su gobierno y dirección.-- Normalmente, estas funciones son propias de los factores o gerentes que la negociación nombre, o del órgano de administración que designen las sociedades y asociaciones". (30)

De la definición anterior, puede decirse que cuando los inversionistas extranjeros tengan o asuman el cargo de gerentes o administradores, se encuentra en sus manos la facultad de determinar el manejo de la empresa en la cual ejerzan estos cargos.

Asimismo, una empresa se encuentra controlada por extranjeros, cuando éstos tengan más del 49% del capital social de la sociedad, ya que en las asambleas de socios tendrán el 50% o más de los votos. Esto es lo que la LIE pretende regular, ya que dichas asambleas ejercen funciones de representación y administración y pueden llegar a tomar decisiones importantes que afecten a la empresa en su conjunto.

(30) B. GRAF: Inversiones Extranjeras: Op. cit., p. 41.

Por otro lado, los títulos respecto de los cuales la administración de la empresa recaiga en manos de extranjeros se refieren a acuerdos, convenios, o pactos por virtud de los --cuales se disponga que se renuncia al derecho de voto, favoreciendo a extranjeros. En este caso estaríamos en presencia-- del supuesto del manejo de una empresa previsto por la LIE.

Sin embargo, se encontrará frecuentemente en las prácticas corporativas, que en el control o manejo de la empresa no existe predominio del extranjero o subordinación del mexicano sino colaboración de estos dos en un plano de igualdad. Esto no es objeto de impedimentos por parte de la Ley que venimos--tratando.

Cuando se habla de que la participación de la Inversión--Extranjera en los órganos de administración de la empresa no--podrá exceder de la que corresponda a la inversión en el capi--tal, estamos en presencia de otra limitación impuesta por la--LIE.

Esto en pocas palabras significa que si la participación--extranjera en el capital de la empresa es minoritaria, tam--bién debe de ser minoritaria la que tenga en los órganos de --administración. Por ejemplo, en una sociedad anónima, si la--proporción del capital es de 51/45%, como indica el artículo-

5, la participación en el Consejo podría ser de 2 consejeros-mexicanos y uno extranjero, o 3 mexicanos y 2 extranjeros, -- etc., siempre que se mantuviera una mayoría mexicana.

Por último, en lo que se refiere a la vinculación de los inmigrados a centros de decisión económica del exterior, la LIE también está imponiendo una restricción. Esta consiste en negar al inmigrado su equiparación con un inversionista nacional y prohibirle su participación en una empresa cuando actúe a nombre y por cuenta de una persona o entidad extranjera cayendo dentro del supuesto de una inversión extranjera. Consecuentemente deberá solicitar su inscripción en el RNIE y requerir autorización de la CNIE.

2.4 INVERSION EXTRANJERA EN EMPRESAS MEXICANAS YA ESTABLECIDAS

Este capítulo se relaciona directamente con el artículo 8 de la LIE, el cual perceptúa lo siguiente:

"Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendam--

miento de una empresa o de los activos esenciales-- para su explotación.

También deberán someterse a autorización los-- actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización". (31)

En lo referente a la adquisición de capital contemplada por el artículo anterior, es interesante notar la segunda parte del primer párrafo, en virtud del cual se equipara la adquisición de activos al arrendamiento de la empresa o de sus activos. El legislador incluyó esta última parte de tal manera que al arrendatario se deba someter a las mismas limitaciones a las que se encuentran sujetos los adquirentes inversionistas, aunque únicamente tengan derechos de uso y disfrute. Igualmente se aplica este principio con respecto a los fideicomisarios, usufructuarios, etc.

En cuanto a los porcentajes establecidos del 25% de capital social y 49% de activos fijos, cabe preguntarse porqué se han fijado precisamente esos límites. Ello se debe a que cuando el inversionista extranjero adquiere más del 25% del capital de una empresa nacional, se encuentra posibilitado pa

(31) LIE: Op.cit., Art. 8.

ra intervenir en la toma de decisiones o ser representado dentro de los órganos de administración. En tal caso se hace necesario un análisis por parte de las Secretarías y Departamentos de Estado para verificar la conveniencia o inconveniencia de esa inversión en el país.

También puede desprenderse de la lectura de dicho artículo que el legislador ha dejado en libertad al extranjero inversionista para adquirir hasta un 25% del capital social de las empresas teniendo en cuenta que toda adquisición adicional, sea el porcentaje que sea, debe de estimarse de acuerdo a la conveniencia que tal inversión representa para la economía del país.

En cuanto a la adquisición por medio de una sucesión de actos de la cual habla dicho artículo, debe entenderse en el sentido de que al tiempo de realizarse la adquisición, la persona física o moral adquirente no puede legalmente ser propietaria de más del 25% del capital o 49% de los activos fijos sin permiso de la Secretaría a la que corresponda dicho asunto previa resolución de la CNIE.

También es de importancia señalar que cuando la LIE habla de que las adquisiciones se hagan por una o varias de las personas mencionadas en el artículo 2, su intención es la delimitar a los porcentajes establecidos cualquier inversión --

adicional hecha ya sea por el mismo inversionista extranjero u otro distinto a él.

En relación con lo que la LIE llama "activos fijos", es importante señalar en qué consisten dichos bienes, ya que de ello dependerá su inclusión dentro de los supuestos del artículo 8. En la opinión de Ignacio Gómez Palacio, el activo fijo puede subdividirse como sigue:

"1. Terrenos. 2. Edificios. 3. Maquinaria, -- equipo, enseres y herramientas. 4. Patrones, matrices, dibujos y planchas. 5. Inversiones a largo -- plazo. 6. Tangibles". (32)

Por activo fijo debe entenderse todo aquello que no tiene como propósito el convertirse en dinero sino más bien participar en la producción de los bienes que van a ponerse en el mercado.

Finalmente sólo resta señalar que el último párrafo del artículo 8° que venimos analizando establece una sanción de nulidad en caso de incumplimiento, posteriormente reiterada por el artículo 28. Este a su vez impone una sanción al infractor de una multa que puede consistir hasta en el importe de toda la operación que se haya llevado al cabo.

(32) Cfr. I.G. PALACIO: Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México; Op. cit., p. 78.

2.5 FIDEICOMISOS DE ZONA PROHIBIDA

2.5.1 Definición y Antecedentes

El fideicomiso dentro de nuestra legislación actual, es una figura de suma importancia, cuyo origen más remoto es el derecho romano. El auge que ha llegado a tener el fideicomiso se debe principalmente a que se utiliza como un medio por el cual se permite a extranjeros tener el uso y disfrute de las costas y fronteras que se encuentran en zona prohibida sin violar a su vez lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional.

Para la mejor comprensión de esto último, debe señalarse que el contrato de fideicomiso consiste en aquel por virtud del cual el fideicomitente entrega bienes o derechos destinados a un fin lícito a la fiduciaria, quien a su vez se encarga de la realización de dicho fin, en favor de una tercera persona llamada fideicomisario.

El artículo 28 de la LIE regula el fideicomiso en fronteras y litorales de la siguiente manera:

"En los términos de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a instituciones de crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados

a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables". (33)

De lo anterior puede desprenderse que en la constitución de un fideicomiso, siempre se transmite la propiedad a una institución fiduciaria. Los beneficios o ganancias que los extranjeros pueden percibir mediante un fideicomiso de inmuebles provienen únicamente de derechos personales, mientras que los derechos reales son adquiridos siempre por la fiduciaria, la cual los conservará durante la duración del contrato.

Por otro lado, cabe anotar algunas observaciones con respecto a la aplicación práctica de las disposiciones de la LIE relativas a fideicomisos.

En los primeros años, el requerimiento del 51% de capital mexicano fue muy estricto, y la constitución de fideicomisos se veía involucrada en tantos trámites burocráticos que se constituían muy pocos de ellos.

La tendencia en los años 70's con respecto a la cons--

(33) LIE: Op.cit., Art. 18.

titución de fideicomisos siguió ese mismo camino; a este ----
respecto, Oscar R. Garza señala:

"Las autoridades veían con desconfianza la inversión extranjera en turismo que se realizara en proyectos oficiales. No se querían dejar las playas mexicanas en manos de extranjeros, sin tener el control del desarrollo y del beneficio. Sin embargo, se quería y necesitaba la inversión en otras áreas geográficas que no serían desarrolladas por el gobierno, razón por la que los fideicomisos privados no fueron desechados del todo. Esta actitud también fue recíproca por los extranjeros. Duda ron del fideicomiso para este tipo de proyectos, y las inversiones que han sido reguladas lo fueron lentamente y con bastante riesgo". (34)

En fin, las actitudes gubernamentales basadas en la nueva LIE fueron de carácter sumamente restrictivo y limitativo. Por ello se obstaculizaron las facilidades a proyectos turísticos con capital extranjero durante toda esa época. Los trámites para lograr los permisos para constituir fideicomisos en zonas restringidas no eran claros, creando gran desconfianza e inseguridad entre los inversionistas, estancando la proliferación de industrias benéficas para el desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, como se verá más adelante, esta situación ha cambiado y se han abierto las puertas a la constitución de fideicomisos en gran medida.

(34) OSCAR RAMOS GARZA: Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México. (Fideicomisos de Zona Prohibida); 1ª ed., Dofiscal Editores, México, 1989, p. 199.

2.5.2 Regulación del Fideicomiso

Existen dos artículos dentro de la LIE que regulan la adquisición de inmuebles por extranjeros, que son el 7 y el 17.

El artículo 7, por su lado, en su primer párrafo, establece que los extranjeros, sociedades extranjeras y sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.(35) Esta disposición reitera lo ordenado por la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

También este artículo señala, que las sociedades extranjeras tampoco podrán adquirir el dominio de tierras o aguas, fuera de la zona prohibida. Sin embargo, este mismo artículo establece la facultad de las personas físicas extranjeras de adquirir el dominio sobre los bienes antes mencionados, sujetándose al requisito, de un permiso previo de la SRE, y siempre que celebren el convenio por el cual renuncian a su calidad de extranjeros respecto de los inmuebles que adquieran.(36)

El artículo 17 de la LIE, por otra parte, establece la obligación de obtener un permiso previo de la SRE para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, así como para

(35) Cfr. LIE: Op.cit., Art. 7.

(36) Ibid.

la constitución y modificación de sociedades.(37)

Sin embargo, como podrá apreciarse, la LIE no aclara todas las confusiones ni sistematiza de forma alguna la situación en cuanto a los permisos para adquirir inmuebles por sociedades mexicanas, ya sea que tengan o no socios extranjeros.

Esto se debe a que la obligación de obtener dichos permisos se refiere únicamente a extranjeros personas físicas, y no a sociedades mexicanas. Sin embargo, las sociedades mexicanas solicitan dichos permisos, ya que la SRE los sigue requiriendo. Esta Secretaría fundamenta el requisito de permiso previo para sociedades mexicanas en las que haya o pueda haber socios extranjeros en el Artículo 27 Constitucional, --fracción I, su Ley Orgánica, y el Reglamento de esta última, -- y cuando se trata de sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros únicamente en la mencionada Ley Orgánica y su Reglamento.(38)

Sin embargo, podemos observar que la fracción I del Artículo 27 Constitucional no prohíbe a extranjeros el que puedan ser socios de sociedades mexicanas, ni que éstas a su vez puedan adquirir inmuebles. Sin embargo, la Ley Orgánica de la -

(37) LIE: Ibid., Art. 17.

(38) Cfr. O.R. GARZA: Los Extranjeros... Op.cit., p. 175.

fracción I del Artículo 27 Constitucional es la que prohíbe a extranjeros ser socios de sociedades mexicanas que adquieran el dominio directo sobre tierras y aguas en zonas prohibidas.

Cabe preguntarse si el fundamento en el que se basa la SRE para la expedición de dichos permisos es idónea, ya que la LIE en su artículo 5 deroga todas las demás disposiciones que a ella contravengan. Por lo tanto la Ley Organica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional queda sin efecto -- por ser ésta una disposición de menor rango constitucional -- que la LIE.

Por otro lado, en cuanto a los fideicomisos fuera de la zona prohibida, la LIE vino a establecer que debido a que a partir de su expedición todas las sociedades mexicanas debían tener mayoría de capital mexicano, dejó fuera la posibilidad de que los extranjeros adquieran inmuebles fuera de zona prohibida, a través de sociedades mexicanas de su propiedad.

Sin embargo, no fue la intención del legislador prohibir estas adquisiciones, aunque la SRE optó por que se pidan permisos para la constitución de fideicomisos por sociedades mexicanas con participación extranjera fuera de la zona prohibida también.

Por último, cabe señalar que la LIE en su artículo 20, -

dispone que los fideicomisos en ningún caso excederán de 30 años. A los extranjeros les preocupó este plazo debido a que se considera que dentro del mismo no es posible desarrollar, construir, o explotar plenamente los grandes complejos turísticos de que se trata, sin poder renovar dicho fideicomiso -- posteriormente.

Sin embargo, Oscar Ramos Garza opina que la inseguridad con respecto a la duración del fideicomiso no debería de existir debido a lo siguiente:

"Nada hay en la LIE que impida que durante la vigencia del contrato de fideicomiso se instruya a la fiduciaria para que ésta, actuando como fideicomitente, traspase la propiedad afecta en fideicomiso a otra institución fiduciaria y se designe a otro o al mismo extranjero como fideicomisario por un nuevo plazo de treinta años en otro nuevo fideicomiso". (39)

Pero la SRE no toma en cuenta el criterio anteriormente apuntado, y por ello no otorga permisos que le son solicitados respecto de segundos fideicomisos en zona prohibida constituidos por extranjeros. Interpreta la prohibición de la LIE, que establece que en ningún caso los fideicomisos excederán de 30 años, en el sentido de que se refiere específicamente a los inmuebles y no a los contratos de fideicomiso. --

(39) Ibid., p. 208.

De esta manera, un inmueble afecto a fideicomiso de zona prohibida, únicamente podrá estar en fideicomiso durante 30 años. Si se quisiera traspasar dicho fideicomiso a otro en el que fueran distintos la fiduciaria y el fideicomisario, el plazo del fideicomiso únicamente podría ser hasta por el saldo del tiempo que quede del primer fideicomiso.

2.6 COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

2.6.1 Política Actual

Con respecto a la política actual de la CNIE, podemos -- anotar la siguiente observación:

"La Ley de Inversiones Extranjeras expresa la política del gobierno mexicano que limita la inversión extranjera a una posición minoritaria en la propiedad y el control de las empresas mexicanas, conforme a mecanismos flexibles diseñados para promover nuevas inversiones extranjeras y orientarlas hacia las áreas de interés fundamental y prioritario para el país. Para implementar esta política, la LIE confiere amplias facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para restringir o permitir excepciones a ciertas disposiciones de dicha ley, siguiendo un conjunto de criterios y objetivos respecto de las inversiones extranjeras". (40)

(40) REGINALD L. DAVIS: Industria Maquiladora y Subsidiarias de Co-Inversión (Régimen Jurídico y Corporativo): 1a. ed., Cárdenas Editor y Distribuidora, México, 1985, p. 385.

2.6.2 Integración y Funcionamiento de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, es un -- órgano cuyos miembros son funcionarios públicos, o sea, cada uno de ellos es representante de una Secretaría de Estado.

El Artículo 11 de la LIE, es el que crea a dicha Comi--- sión estableciendo que sus integrantes serán los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Serán -- suplentes de los respectivos titulares, los Subsecretarios -- que cada uno de ellos designe. Este mismo artículo establece que la Comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo, -- que será designado por el Presidente de la República.(41)

Con respecto a la estructura y funcionamiento de la CNIE, es importante señalar que ella no funciona como un cuerpo colegiado que adopta decisiones a través de votación de sus --- miembros, sino que cada Secretaría de Estado en él representa da, resuelve los casos que son de su competencia. Por lo que toca al quorum necesario para adoptar decisiones, de no estar

(41) Cfr. LIE: Op. cit., Art. 11

representada alguna de las Secretarías correspondientes, la Comisión no podrá adoptar resolución y deberá por ende posponerla hasta que dicha Secretaría esté representada, en una sesión en la que se integre el quorum de asistencia. (42)

De lo anterior puede comentarse que el procedimiento llevado al cabo por la CNIE para la toma de decisiones no es el más adecuado. Sería más ventajoso que por medio de alguna reforma a la Ley se creara un mecanismo más práctico.

Por ejemplo, podría establecerse que de no presentarse el quorum necesario para resolver un caso, será suficiente -- que se encuentre presente un Secretario de Estado y tres Subsecretarios de otras Secretarías de Estado, actuando como suplentes de los respectivos titulares.

Conforme al artículo 15 de la LIE, las solicitudes para obtener las autorizaciones a que se refiere dicha Ley se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo; las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías y De-

(42) Cfr. I.G. PALACIO: Inversión Extranjera... Op. cit., p. 152.

partamentos de Estado que correspondan, quienes emitirán las autorizaciones que procedan con apego a las resoluciones dictadas por la Comisión. (43)

Esto nos indica que es la CNIE la que está dotada de la facultad para resolver, pero ejercerá esta facultad a través de las Secretarías y Departamentos de Estado. Por un lado, la solicitud se presenta a través de un Secretario Ejecutivo, pero las resoluciones se dictan a través de la Secretaría a la que le corresponda un determinado asunto.

2.6.3 Facultades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

En cuanto a las facultades de la CNIE, éstas se encuentran enumeradas en el Artículo 12 de la LIE, en combinación con el artículo 5 de la misma.

Por medio de las dos primeras fracciones del Artículo 12, se atribuyen a la CNIE las facultades de resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en el que puede participar la inversión extranjera así como la de fijar las condiciones

(43) Cfr. LIE: Op. cit., Art. 15.

conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.(44)

Esto significa que la CNIE puede autorizar en algunos ca sos que el inversionista extranjero participe en una proporción mayor a la del 49% en una empresa mexicana, debido a la conveniencia para la economía del país de realizar dicha inversión.

Asimismo dicha Comisión al señalar las condiciones bajo las cuales se aceptará una inversión, tiene el derecho de limitar de alguna u otra forma la operación que va a realizarse, ya sea decidiendo qué tipo de acciones se emitirán, el domi cilio de la planta, la nacionalidad de los gerentes, etc.

Es de importancia señalar que las facultades discrecionales de la CNIE anteriormente descritas, unicamente se refieren a todas aquellas actividades en las cuales no se haya fijado un porcentaje determinado, es decir, las que no se encuentran enumeradas dentro de los artículos 4 y 5 de la LIE.

En lo que respecta a empresas ya establecidas, encontramos que la CNIE no debe intervenir en casos en los que el aumento al capital sea menor al 25% del capital de la empresa, apegándose a lo dispuesto por el artículo 8 de la LIE.

(44) Cfr. Ibid., Art. 12.

Por otro lado, la facultad de la CNIE para controlar las inversiones extranjeras realizadas en empresas por establecerse, se debe interpretar a la luz del artículo 5, el cual a su vez únicamente regula las inversiones que excedan de los porcentajes fijados por la misma LIE.

Por lo que toca a la creación de nuevos establecimientos, lo que la LIE pretende regular es aquella circunstancia por medio de la cual una empresa ya establecida decide expandirse o incrementar sus instalaciones.(45)

Una forma de realizar esto último es por medio de la -- apertura de sucursales, o agencias. Cuando una empresa incrementa sus instalaciones pero no como sucursal o agencia nueva, no se considera una inversión extranjera, por lo que no requiere de permiso previo por parte de la CNIE.

Encontramos también que la LIE faculta a dicha Comisión para resolver sobre nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.(46)

La CNIE resolverá en términos de si dichas adiciones serán benéficas para el país o no. Esto se determina al verifi

(45) Cfr. LG. PALACIO: Inversión Extranjera... Op.cit., p. 163.

(46) Cfr. LIE: Op.cit., Art. 12.

car si las actividades por realizarse ya se encuentran adecuadamente cubiertas por nacionales, de tal manera que no se les desplace del mercado. En la opinión de Gómez Palacio, lo que se pretende controlar por la LIE es lo siguiente:

"En ambos casos, ya sea nueva línea de productos o campo de actividad económica lo que el legislador intenta regular es la participación del inversionista extranjero en un mercado diferente y no -- los cambios meramente intrínsecos en un determinado producto o servicio que se presentan como elementos secundarios en la determinación analítica y no como la razón fundamental." (47)

Además de las atribuciones anteriormente analizadas, la CNIE goza de otras tales como ser el órgano de consulta obligatoria para ciertas entidades, y establecer criterios y requisitos para la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras, etc.

Asimismo, los artículos 9 y 10 de la LIE facultan a la CNIE para otorgar un derecho preferencial a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones a que se refiere el artículo 8 (referente a las adquisiciones en empresas establecidas). (48)

El deseo del legislador es el de que los activos y capi-

(47) I.G. PALACIO: Inversión Extranjera... Op.cit., p. 172.

(48) Cfr. LIE: Op.cit., Arts. 9 y 10.

tal de empresas que se pongan a la venta se adquirieran por mexicanos, de esta manera apegándose a una de las razones fundamentales de dicha Ley, que es la de promover la inversión mexicana.

Otro artículo de interés de la LIE es el 25, referente a las facultades de la Comisión para resolver sobre los casos en que los títulos representativos del capital deben de ser nominativos. (49)

"El legislador quiso otorgarle a la Comisión la facultad de imponer la limitación de nominatividad de las acciones, respecto a todas las sociedades por acciones a efecto de ejercer un mayor control" (50)

Esto significa que aun las empresas mexicanas, con socios únicamente mexicanos, deben de emitir títulos nominativos.

2.6.4 Criterios del Artículo 13 de la Ley de Inversiones Extranjeras

Por último, cabe señalar que son de singular importancia los criterios para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera en el país. Estos se encuentran enumerados en el Artículo 13 de la LIE. La CNIE tiene la obligación

(49) Cfr. Ibid., Art. 25.

(50) I.G. PALACIO: Inversión Extranjera... Op.cit., p. 181.

de analizar los casos de inversión extranjera que le sean pre-
sentados para su consideración basándose en dichos criterios.

"La facultad de decisión que la Comisión posee, no puede ser ni arbitraria ni sujeta a la voluntad personal o exclusiva de los funcionarios que la integran, sino motivada con estricto apego a la LIE" (51)

Por ello es que el artículo 13 de dicha Ley, ha previsto los lineamientos o las guías sobre las cuales la CNIE, ha de basarse para autorizar o denegar una petición.

Es evidente de la lectura del artículo 13 que lo que se busca es en realidad regular la inversión extranjera, y promover en mayor grado a la mexicana. Esto se pretende lograr mediante impedimentos para que salga del país el capital, estimulando la generación de divisas, y atrayendo capital de origen foráneo.

A pesar del carácter eminentemente proteccionista de este artículo, por medio de sus facultades discrecionales, la CNIE, puede autorizar casos específicos en los que no se cumplan con todos los requisitos que fija la ley, como a continuación puede observarse:

(51) Ibid., p. 188.

"Durante los once años de vigencia de la LIE, -- la Comisión ha autorizado varios proyectos de inversión extranjera mayoritaria en empresas mexicanas existentes y nuevas. En tales casos, la Comisión ha juzgado conveniente para los intereses económicos del país el permitir excepciones a la LIE, conforme a los particulares lineamientos de política diseñados por el gobierno federal. En general, el gobierno de México ha mantenido una actitud abierta y flexible respecto de aquellos proyectos de inversión extranjera que coinciden con los objetivos de desarrollo económico e industrial del país y/o que abaten los problemas recurrentes del desempleo, balanza de pagos deficitaria, deuda externa creciente, dependencia tecnológica, etc".(52)

2.7 REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La LIE fija las bases del RNIE, pero en realidad su funcionamiento y organización se encuentran regulados dentro del Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, en lo sucesivo denominado RIE.

La LIE fundamenta al RNIE de la siguiente manera:

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 participan las personas a que se refiere el artículo 2 de esta Ley.
- III. Los fideicomisos en que participen extranjeros, y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley;
- IV. Los títulos representativos de capital que -- sean propiedad de extranjeros o estén dados en

(52) R.L. DAVIS: Industria Maquiladora y Subsidiarias de Co-inversión; Op. cit., p. 390.

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 proporcionarse la información.(53)

Por otro lado, las autoridades dentro del RNIE y la Secretaría bajo la cual ejerce sus funciones son las siguientes:

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.(54)

Estos artículos desde luego deben de ser analizados a la luz de lo establecido por el RIE, en tanto que éste es el que verdaderamente detalla con precisión todo lo relativo a la inscripción en el RNIE.

El artículo 2 del RIE, conviene mencionar que define a inversionistas extranjeros como a las personas, unidades y empresas a que se refiere el artículo 2 de la LIE.(55)

En cuanto a la fecha en que comienza a surtir efectos una inscripción en el RNIE, dicho Reglamento prevee que ello

(53) LIE: Op.cit., Art. 23.

(54) Ibid., Art. 24.

(55) Art. 2 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; Edición Secretaría de Gobernación, México, 1988.

ocurrirá cuando se presente la solicitud respectiva, siempre y cuando se cumplan los requisitos que éste exige, o se cumplan dentro del mes siguiente a la fecha en la que el solicitante reciba el requerimiento correspondiente.(56)

Por lo que respecta a la inscripción de personas físicas o morales, el RIE prevé que éstas deben de solicitar su inscripción dentro del mes siguiente a la fecha en que suscriban o adquieran acciones o partes sociales de sociedades mexicanas. También deberán solicitar su inscripción dentro del mismo plazo aquellos que realicen una adquisición o arrendamiento en los términos del artículo 8 de la Ley así como las personas extranjeras que establezcan una empresa o que adquieran la facultad de manejarla.(57)

En suma, el inversionista extranjero queda obligado a solicitar su registro cuando adquiera partes sociales o acciones de sociedades mexicanas, cuando establezcan una empresa mexicana o efectúen las adquisiciones o arrendamientos a que se refiere el artículo 8 de la LIE.

En lo que concierne a las sociedades mexicanas en cuyo capital participen inversionistas extranjeros, el RIE prevé

(56) Cfr. RIE: Op.cit., Art. 11

(57) Cfr. Ibid., Art. 12.

lo siguiente:

"Las sociedades mexicanas en cuyo capital participan uno o más inversionistas extranjeros deberán solicitar su inscripción, dentro del mes siguiente a la fecha en que tengan conocimiento de tal circunstancia". (58)

De tal manera que se cumpla con lo anterior, las sociedades mexicanas tienen que tener conocimiento de la nacionalidad de sus socios y de los cambios de ésta, lo cual presenta complicaciones para dichas empresas debido a todos los cambios que pueden darse por motivo ya sea de matrimonio, muerte, herencias, etc.

Otra de las disposiciones que reglamentan las inscripciones en el RNIE es el Artículo 19 del RIE, el cual estipula la obligación de inscribirse a las sociedades mexicanas con extranjeros que tengan facultades, por cualquier título, de manejar a la empresa. (59)

Por otro lado, la inscripción de fideicomisos se lleva a cabo de la siguiente manera:

"Las instituciones fiduciarias mexicanas deberán solicitar la inscripción de los fideicomisos en los que participen o de los que deriven derechos pa

(58) Ibid., Art. 17.

(59) Cfr. Ibid., Art. 19.

ra extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley, dentro del mes siguiente a la fecha de constitución del fideicomiso o de la realización de los actos de los que deriven derechos para extranjeros".(60)

Los supuestos que deben realizarse para inscribir el acto, son que participen extranjeros en el fideicomiso, que de él deriven derechos, y que su objeto sea de aquellos regulados por la LIE.

Aquí es interesante también notar que la obligación de inscripción se encuentra a cargo de las instituciones fiduciarias.

Igualmente queda obligado el fiduciario de informar al registro, todas las modificaciones, revocaciones y extinciones del fideicomiso así como de su transmisión a extranjeros, etc.(61)

En lo que concierne a la inscripción de los títulos representativos de capital el citado Reglamento estipula lo siguiente:

"Los inversionistas extranjeros que sean propietarios de títulos representativos de capital de so-

(60) Ibid., Art. 22.

(61) Cfr. Ibid., Art. 24.

ciudades mexicanas, deberán solicitar la inscripción de sus acciones o partes sociales, aunque no estén expedidos los documentos o títulos definitivos que las amparan, dentro del mes siguiente a la fecha de su adquisición.

Los títulos de acciones que hayan sido expedidos al portador, deberán contener la anotación de haber sido convertidos en nominativos".(62)

En cuanto a la inscripción de títulos representativos de capital, Gómez Palacio opina que el Reglamento en cuestión va más allá de lo establecido por la LIE, en los siguientes puntos:

- 1) En tanto que la LIE señala la obligación de registro para los "extranjeros", el Reglamento del RNIE lo dirige a los "inversionistas extranjeros".
- 2) En tanto que la LIE únicamente previene la obligación de registro de títulos representativos de capital, el Reglamento del RNIE incorpora las "partes sociales".(63)

En efecto podemos observar que el RIE claramente se excede de los lineamientos de la LIE, en tanto que pretende obligar no sólo a personas físicas o morales extranjeras, sino -- también a las unidades y empresas enumeradas en el artículo 2 de la LIE. Más aún, está imponiendo un deber no previsto por la LIE en cuanto a la inscripción de partes sociales, en-

(62) Ibid., Art. 25.

(63) Cfr. I.G. PALACIO: Inversiones Extranjeras... Op.cit., p. 214.

tanto que esta última no obliga sino a la inscripción de títulos representativos de capital. Aquí se está rompiendo con los límites de dicha reglamentación, que consisten simplemente en determinar la organización del RNIE.

Por otro lado, el artículo 23 de la LIE también previene que deberán inscribirse las Resoluciones dictadas por la CNIE.

Dicho Reglamento igualmente se encarga de regular estos casos, al disponer que existen dos tipos de resoluciones de la CNIE: las generales y las específicas. Estas, pueden ser consultadas libremente por el público, pero existen también unas de carácter específico, las cuales no podrán ser libremente consultadas por el público, a menos de ser parte interesada o acreditar tener interés jurídico en ellas.(64)

Es importante la inscripción de las resoluciones dictadas por la CNIE, ya que éstas crean mayor seguridad jurídica en favor de los inversionistas extranjeros así como de los nacionales. Dichas resoluciones sientan criterios que permiten proteger los derechos de los particulares, y su inscripción debe realizarse con el fin de otorgar confianza y promover a la inversión extranjera.

Asimismo, deben de inscribirse las acciones de socieda--

(64) Cfr. RIE: Op.cit., Art. 53.

des mexicanas que adquieran inversión extranjera en bolsa de valores establecida en la República, dentro del mes siguiente al que las hayan adquirido.(65)

Mediante este precepto se está estableciendo una obligación a cargo de los inversionistas extranjeros, pero los artículos 37 y 17 del RIE la establecen para las sociedades mexicanas cuyas acciones se coticen en bolsa de valores mexicana con socios extranjeros.(66)

En otras palabras, la inscripción se encuentra tanto a cargo de la sociedad mexicana emisora de las acciones, como de los inversionistas extranjeros adquirentes.

En cuanto a acciones que se negocien en el extranjero, encontramos que igualmente se regulan estos casos por el RIE.

El artículo 45 del RIE dispone que se requiere de autorización específica de la CNIE respecto de la adquisición realizada por inversionistas extranjeros de acciones de una sociedad mexicana que negocie acciones en el extranjero.(67)

(65) RIE: Ibid., Art. 39.

(66) Cfr. Ibid., Arts. 39 y 17.

(67) Cfr. Ibid., Art. 45.

Gómez Palacio opina una vez más que el RIE por medio de este precepto está excediendo a la LIE, debido a lo siguiente:

"...(el reglamento) establece a cargo de los inversionistas extranjeros la obtención de un permiso no previsto en la LIE. Conforme a la LIE, el inversionista extranjero únicamente estará obligado a obtener autorización de la Comisión (y de otras autoridades federales), cuando en una sociedad mexicana que se establezca participe en más del 49% de su capital, en él recaiga la administración de una empresa o tenga por cualquier título el manejo de la empresa".(68)

Esto significa que cuando un inversionista extranjero adquiere acciones mexicanas en el extranjero, sin sobrepasar -- los límites del 25% y 49% impuestos por la LIE, no debería recabar la autorización para ello.

Por último, y de gran importancia en cuanto al tema que nos ocupa, es la cuestión de nominatividad de los títulos representativos de capital de las sociedades por acciones.

Al respecto, es importante remarcar, que la Ley de Sociedades Mercantiles vino a establecer que todos los títulos representativos de capital deben de ser nominativos.

La LIE, por otro lado, dispone que los títulos al porta--

(68) I.G. PALACIO: Inversiones Extranjeras... Op.cit., p. 220.

dor no pueden ser adquiridos por extranjeros sin aprobación -
previa de la CNIE, en cuyo caso se convertirán en nominativos.

El motivo principal del legislador al exigir nominatividad de las acciones cuando éstas pertenecen a extranjeros, es identificar a los poseedores de las mismas y de esa manera -- ejercer un mayor control en los capitales extranjeros que ingresan al país.

CAPITULO III

**PROMOCION Y DESREGULACION DE
LAS INVERSIONES EXTRANJERAS**

3.1 RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Como se vio en el capítulo anterior, una de las facultades principales que se le conceden a la CNIE, es la de establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

De acuerdo a esto último, la CNIE ha emitido varias Resoluciones Generales, las cuales deben de inscribirse en el RNIE, y además ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Se tratarán a continuación cada una de estas Resoluciones.

3.1.1 Resoluciones Generales de 1975

Se hará un breve análisis de aquellas Resoluciones Generales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de noviembre de 1975. (69)

Resolución General Número 1. En cuanto a empresas maquinadoras, la Resolución General Número Uno establece que éstas podrán constituirse y operar hasta con un 100% de capital ex

(69) Legislación Sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras; 6a. ed., Porrúa, - México, 1981, pp. 426-439.

tranjero. Sin embargo, la misma estatuye que se exceptúan -- aquellas maquiladoras que se dediquen a la industria textil.

Dichas empresas tampoco necesitan resolución previa de la Comisión para nuevos establecimientos, ni para transmisiones entre inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales.

Resolución General Número 2. Habla de los aumentos en el capital de las empresas. Dispone que ellos podrán autorizarse siempre que se mantenga la relación entre el capital mexicano y el extranjero que hubiere al entrar en vigor la Ley.

Resolución General Número 3. Por otro lado, esta resolución dispone que se autorizarán las adquisiciones de acciones por parte de extranjeros en bolsas de valores que no excedan del 5% del capital social de la sociedad emisora.

Resolución General Número 4. Por su parte, dispone que se autoriza la elección de los miembros extranjeros de un -- consejo de administración, siempre que quede dentro de las limitaciones del penúltimo párrafo del artículo 5 de la LIE.

Resolución General Número 5. De acuerdo a esta Resolu-ción, se autoriza el nombramiento de miembros extranjeros de un consejo de administración, siempre que se mantenga la rela

ción exigida por el penúltimo párrafo del artículo 5 de la -- LIE. Para efectos de esta Resolución y la anteriormente enun-- ciada, el artículo 5 de la LIE en su párrafo penúltimo esta-- blece que la participación de la inversión extranjera en los-- órganos de administración no podrá exceder de su participa-- ción en el capital.

Resolución General Número 6. Esta trata de la transmi-- sión entre extranjeros de hasta el 1% del capital de una so-- ciedad cuando el 96% pertenezca a un inversionista extranjero.

Resolución General Número 7. Por su parte, esta Resolu-- ción contiene lo relativo a la equiparación de inmigrados a-- mexicanos para efectos de su intervención en la administra-- ción de una empresa.

Resolución General Número 8. Establece un criterio de-- interpretación del concepto "Nuevo Establecimiento", que per-- mite a la CNIE resolver las solicitudes que se le presenten.-- Conforme a estas disposiciones, la apertura de un nuevo esta-- blecimiento requiere de la resolución previa de dicha Comi-- sión y la autorización de la Secretaría o Departamento de Es-- tado que corresponda.

Resolución General Número 9. Esta se refiere a la ins-- cripción y autorización de fideicomisos, las cuales han sido--

objeto de varias dudas, por lo que la CNIE, dispuso hacer --
ciertas aclaraciones.

Las instituciones fiduciarias deben de solicitar la inscripción de fideicomisos en los que extranjeros tengan ciertos derechos que pueden ser corporativos, pecuniarios, de voto sobre acciones al portador o nominativos en casos específicos, o de disponer de los activos fijos de una empresa. Mediante esta resolución se otorga un plazo de 90 días hábiles a partir de su publicación, para regularizar los fideicomisos que no se ajusten a lo dispuesto por ella.

Resolución General Número 10. Por otra parte, esta resolución se refiere a la autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsas de valores mexicanas. La CNIE estableció este criterio dada la gran importancia que tiene la -- Bolsa de Valores en la promoción de las inversiones extranjeras, y para proporcionar al RNIE un mayor control sobre las -- acciones que son cotizadas en ella. De acuerdo a lo anterior, las instituciones de crédito presentarán solicitudes e informes globales acerca de las acciones que tengan en custodia o administración por cuenta de sus clientes inversionistas extranjeros.

3.1.2 Resolución General de 1976

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el --

15 de enero de 1976, la Resolución General Número 11.(70)

Dicha Resolución contiene los criterios para la aplicación del artículo 8 de la LIE debido a que ha sido motivo de dudas y consultas por parte de inversionistas extranjeros que deben aclararse. De esta manera, dicha resolución dispuso que se requiere de resolución y autorización por las adquisiciones previstas en el artículo 8, sea o no extranjero el enajenante, realizada por extranjeros, cuando den por resultado -- que la inversión extranjera total en una empresa mexicana inicie, mantenga, o incremente su participación en más del 25% del capital de esa empresa.

3.1.3 Resoluciones Generales de 1977

Las Resoluciones Generales de 1977(71) consisten en lo siguiente:

Resolución General Número 12. En primer lugar, encontramos a la Resolución Número 12, la cual trata de la clausura de nuevos establecimientos. Establece que la apertura de un nuevo establecimiento por parte de un inversionista extranjero, sin la previa resolución y autorización de la CNIE, es un

(70) Cfr. Legislación Sobre... Op.cit., p. 448.

(71) Cfr. Ibid., pp. 452-460.

acto nulo, y por ello dicho establecimiento debe ser clausurado.

Resolución General Número 13. Esta por su parte, contiene lo relativo a la transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés. Mediante esta resolución, se pretende emitir un criterio general de aplicación en base a que dicho tipo de transmisiones no producen efectos negativos en la economía del país.

Por ejemplo, en la transmisión de acciones o de activos de una sociedad extranjera a otra, en el caso de que esta última sea de la propiedad de aquella o viceversa, se está en presencia de una transmisión entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés, la cual podrá ser autorizada por la CNIE.

Resolución Número 14. Dicha resolución trata de la adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones. Dispone que cada adquisición considerada individualmente no deberá de exceder del 3% del capital social de la emisora y que, las acciones en cuestión sumadas a todas las anteriores no signifiquen una participación mayor al 33% en manos de extranjeros.

Resolución General Número 15. Esta resolución dispone acerca de la relocalización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios. Las relocalizaciones de establecimientos comerciales, administrativos o de prestación de servicios, no podrán ampliarse en más del 20% de su superficie física, de su personal y de sus activos fijos, y los industriales no podrán ampliarse en más del 40%.

3.1.4 Resolución General de 1977

Se trata de la Resolución Número 16, la cual establece los criterios para la aplicación de las disposiciones relativas a nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.(72)

Entre varias otras disposiciones, dicha Resolución prescribe que la entrada a un nuevo campo de actividad económica o la fabricación de una nueva línea de productos sin la resolución previa de la CNIE y la autorización de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda, acarreará las sanciones que procedan conforme a la Ley.

3.2 EMPRESAS MAQUILADORAS

Davis nos habla respecto a la naturaleza de la industria maquiladora en México:

(72) Ibid., pp. 460-466.

"Aunque las empresas maquiladoras generalmente se constituyen como sociedades mercantiles con personalidad propia y distinta de la de su empresa matriz, en su caso, en un contexto práctico constituyen ampliaciones físicas de sus empresas matrices-- que llevan a cabo un segmento del ciclo de producción global de éstas. La empresa maquiladora está bajo el absoluto control de la empresa matriz, que además de tener el control de la sociedad a través de su administración y capital, suministra los materiales y la tecnología y controla los medios y canales de distribución y comercialización de sus productos en los distintos mercados. Más aún, la empresa maquiladora se sujeta al contrato de maquila que establece un nexo muy estrecho con la empresa matriz contratante y determina los productos que se han de ensamblar, sus especificaciones y volúmenes, así como los métodos, tecnología e instrucciones a utilizarse en la producción". (73)

Lo anterior precisa, en términos generales, la naturaleza y estructura corporativa de las empresas maquiladoras.

Procederemos a comentar de qué manera se han venido desregulando las disposiciones relativas al funcionamiento y establecimiento de empresas maquiladoras en México.

Como observamos anteriormente, la LIE limita la inversión extranjera en sociedades mexicanas a un porcentaje inferior en capital social de las mismas y a un control minoritario en los órganos de administración.

Sin embargo, la CNIE mediante su Resolución Número 1

(73) R.L. DAVIS: Industria Maquiladora y Subsidiarias de Co--Inversión; Op. cit., p. 66 y 67.

determinó que las empresas maquiladoras pueden constituirse-- hasta con un 100% de capital extranjero, exceptuando únicamente a aquellas dedicadas a la industria textil.

Esta última excepción se debe a que podrían afectarse -- las cuotas de exportación de los fabricantes nacionales.

En relación con el aumento de hasta el 100% de capital-- extranjero en maquiladoras, Davis opina lo siguiente:

Dicha disposición es de importancia trascendental, ya que complementa la naturaleza misma de la industria Maquiladora, fomenta su desarrollo y, por otro lado, señala una excepción cuyos criterios de aplicación han sido objeto de discusión reciente y de cambios en su política fundamental que tiende a proteger a la industria textil nacional y a fomentar una mayor y más equilibrada integración de las empresas maquiladoras a la economía nacional.(74)

El 30 de Agosto de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las nuevas Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para adecuarlas a la situación económica prevaleciente en el país. En lo que respecta a la industria maquiladora, la anterior Resolución Número 1 ha quedado abrogada y fue substituída por la actual Resolución General Número 2. Esta última presenta algunas pequeñas modificaciones y aclaraciones respecto de su an-

(74) Ibid., p. 76.

tecedente. La nueva resolución conserva el régimen de propiedad anterior, en tanto que dichas empresas pueden constituirse y operar con un 100% de capital extranjero, sin previo permiso de la Comisión. Se exceptúan de este precepto aquellas empresas maquiladoras que operen o se establezcan para dedicarse a la industria textil y cuyas actividades puedan afectar las cuotas de exportación que se hayan fijado a los productores mexicanos por los países importadores.

La Nueva Resolución General Número 2 de la CNIE, conserva un régimen de libre transmisibilidad entre inversionistas extranjeros de las acciones de las empresas maquiladoras ya establecidas. Señala al efecto que las empresas maquiladoras debidamente registradas como tal no requieren la autorización previa de dicha Comisión para la transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones, o partes sociales, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que, antes de la indicada adquisición, la inversión extranjera en el capital social de la emisora represente el 75% como mínimo.

De acuerdo a lo anterior, puede observarse que la obligación de recabar autorización de la CNIE para transmisiones entre extranjeros de acciones o partes sociales de una sociedad con capital mayoritariamente extranjero, se desprende del primer párrafo del artículo 8 de la LIE, en cuanto a que dichas transmisiones pueden constituir un acto o sucesión de actos--

para que la inversión extranjera adquiriera más del 25% del capital de la sociedad emisora. Sin embargo, la anterior Resolución Número 1 señalaba que la transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales de una sociedad cuyo objeto sea actuar exclusivamente como maquiladora y que esté debidamente registrada como tal, no requiere autorización de la CNIE mientras esté en vigor el criterio que permite que el capital de las empresas maquiladoras sea 100% extranjero. Esta disposición obviamente se refiere a aquellas transmisiones que, en un acto o sucesión de actos, tienen como efecto el que los inversionistas extranjeros adquieran más del 25% del capital de la sociedad maquiladora, según el artículo 8 de la LIE.

Esto resulta claro, considerando que aquellas transmisiones de acciones entre inversionistas extranjeros que representen el 25% o menos del capital de la sociedad, sea maquiladora u otra, no requerirían ni autorización de la CNIE ni el amparo de la Resolución General Número 1 para tener plena eficacia jurídica. Este mismo régimen se reafirma en la nueva Resolución General Número 2 que se refiere a las empresas maquiladoras.(75)

(75) Cfr. Ibid., Empresas Maquiladoras..., pp. 120-122.

3.3 LINEAMIENTOS SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS Y PROPOSITOS DE SU PROMOCION

La CNIE publicó el 17 de febrero de 1984 los Lineamientos Sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción.⁽⁷⁶⁾ Dichos Lineamientos políticos hicieron gran hincapié en la inversión extranjera como uno de los recursos primordiales que pueden obtenerse para restablecer una economía sana. Además tienen como base una política flexible que descansa en las facultades discrecionales de dicha Comisión. Se sigue para ello una estrategia selectiva que permite fomentar las industrias de mayor interés para el país.

Los Lineamientos expresan lo que para el gobierno han sido ciertas áreas primordiales y dentro de las cuales deben promoverse nuevas inversiones extranjeras, ya que ellas generan gran número de divisas, asimilan tecnologías y contribuyen al desarrollo científico y tecnológico del país. De esta manera, la CNIE podrá autorizar un 100% de capital extranjero en empresas mexicanas que se dediquen a aquellas industrias que han sido designadas como prioritarias.

Asimismo, dichos Lineamientos establecen la posibilidad de que la CNIE autorice aumentos de capital extranjero en el

(76) Cfr. Ibid., Empresas Maquiladoras..., pp. 392-395.

capital social de empresas existentes a través de diversas -- operaciones, siempre que se pueda comprobar que dicho aumento de capital es imprescindible para sacar adelante a la empresa.

A través de los Lineamientos políticos también se busca que la inversión extranjera coadyuve a la substitución de importaciones.

A continuación se precisan las áreas industriales consideradas como prioritarias de acuerdo con los mencionados Lineamientos:

Maquinaria y equipo no eléctrico:

1. Maquinaria e implementos agrícolas;
2. Maquinaria para el trabajo de madera;
3. Maquinaria para el procesamiento y envase de alimentos y bebidas;
4. Maquinaria para las industrias petrolera y petroquímica;
5. Maquinaria y herramientas de control numérico para el corte y formado de metales;
6. Maquinaria para la industria textil;
7. Maquinaria para la extrusión y moldeado de plásticos;
8. Maquinaria para la industria de artes gráficas; y
9. Grúas, poleas y similares.

Maquinaria y aparatos eléctricos:

1. Motores y generadores eléctricos de alta potencia;
2. Turbinas para la industria de proceso; y
3. Turbocompresores de alta potencia.

Metal-Mecánica:

1. Metalurgia de alta tecnología;
2. Microfundición de alta precisión; y
3. Herramientas especializadas.

Equipo y accesorios electrónicos:

1. Equipo de telecomunicaciones;
2. Discos y cintas magnéticas para computación;
3. Equipos de cómputo y sus partes y componentes;
4. Equipos de instrumentación y control de procesos;
5. Componentes, partes y materiales electrónicos diversos;
5. Equipos y aparatos electrónicos científicos y de ingeniería; y
7. Electrónica de consumo.

Equipo y material de transporte:

1. Motocicletas y vehículos similares de más de 350 c.c.;
2. Motores de combustión interna para embarcaciones y locomotoras; y
3. Construcción y reparación de embarcaciones.

Industria química:

1. Materias primas y sustancias activas farmacéuticas;
2. Resinas sintéticas y plásticos; y
3. Especialidades.

Otras industrias manufactureras:

1. Aparatos de precisión y medición;
2. Equipo e instrumental médico;
3. Equipo y material fotográfico; y
4. Nuevos materiales de alta tecnología.

Servicios de tecnología avanzada:

1. Biotecnología.

Hotelería:

1. Construcción y operación de inmuebles para hotelería.

3.4 PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO
INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior fue publicado el 13 de Agosto de 1984 por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En este programa, se subraya la importancia de la inver-

sión extranjera dentro de la actualidad en México. Se busca promover la entrada de capitales y que éstos se destinen hacia actividades o áreas prioritarias para la industrialización y desarrollo del país.

Algunos de los puntos que señala el Programa son los siguientes:

- a) Coadyuvar al desarrollo tecnológico nacional.
- b) Substituir selectivamente importaciones.
- c) Generar exportaciones con un saldo neto positivo de divisas, en lo posible, mediante la producción de bienes internacionalmente competitivos.
- d) Promover selectivamente la inversión extranjera para que no desplace al capital nacional o domine ramas, líneas de productos y/o insumos prioritarios de la industria nacional.
- e) Promover activa y selectivamente la entrada de la inversión extranjera y su orientación hacia áreas en las que contribuya al logro de los objetivos de desarrollo; se seleccionará la inversión extranjera más conveniente para la estrategia de industrialización.
- f) Promover, en particular, la inversión extranjera proveniente de empresas medianas y pequeñas en su país de origen; se podrá autorizar participación mayoritaria de su capital en áreas prioritarias, con énfasis en los bienes de capi-

tal y tecnología nueva y de punta, para coadyuvar al logro de los objetivos de cambio estructural.

- g) Vigilar y supervisar las operaciones de la inversión extranjera en México, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las autoridades correspondientes.

El Programa también subraya que se dará preferencia a la política de co-inversión con capital extranjero para garantizar que haya una verdadera transferencia de tecnología y substitución de importaciones. Asimismo, se le da importancia a la Industria Maquiladora dentro del Programa.

Dicho Programa igualmente establece que se implantarán una serie de mecanismos de control de la inversión extranjera. Se vigilará que las empresas mayoritariamente nacionales efectivamente tengan poder de decisión, así como el condicionamiento a compromisos tales como el de incrementar el grado de integración nacional de los productos.

Se deberá también, de acuerdo con el Programa, orientar la expansión de las empresas con capital extranjero hacia los sectores prioritarios anteriormente señalados.

Finalmente, en materia de financiamiento, el Programa -- procurará evitar distorsiones financieras y crediticias, ra--

cionalizando para este efecto el acceso de empresas extranjeras al crédito nacional de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

3.5 RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS DE 1984 y 1986.

Después de que fueron publicados los Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción, así como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior de 1984-1988, fueron publicadas el 30 de Agosto de 1984 las Nuevas Resoluciones Generales de la CNIE. Esta "Reagrupación" constituyó lo que fue la política en torno a las inversiones extranjeras de aquella época.

Cabe mencionar que se aprobaron 5 nuevas resoluciones, mientras que otras se abrogaron o se reagruparon simplemente.

A continuación se hará un breve comentario respecto de cada una de las nuevas resoluciones:

Resolución General Número Uno:

Establece los criterios para resolver solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y a su Secretario Ejecutivo. En términos generales, facultó a este-

último para emitir las autorizaciones de las solicitudes que le correspondan siguiendo un procedimiento ágil y expédito.

Resolución General Número Dos:

Como se vio anteriormente, la Resolución General Número 2 vino a sustituir a la anterior Resolución General Número 1.

De acuerdo a esta nueva disposición, las empresas maquiladoras, debidamente registradas como tales, no necesitan la autorización previa de la CNIE para realizar las siguientes actividades:

- a) Constitución y operación hasta con un 100% de capital extranjero;
- b) La transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones, partes sociales o activos fijos;
- c) La adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que, antes de la indicada adquisición, la inversión extranjera en el capital de la emisora represente el 75% como mínimo;
- d) La apertura y relocalización de nuevos establecimientos; y
- d) La fabricación de nuevas líneas de productos.

Sin embargo, es importante recalcar nuevamente que esta resolución no se aplica a aquellas empresas maquiladoras que-

se dediquen a la industria textil, ya que ello podría ---
afectar las cuotas de exportación que se hayan fijado a los -
productores mexicanos por los países importadores.

Resolución General Número Tres:

Esta resolución establece criterios respecto de la apli-
cación de la LIE en cuanto a, la participación extranjera en-
la administración de las empresas.

Señala que el nombramiento, reelección o sustitución de
miembros de nacionalidad extranjera de un Consejo de Adminis-
tración no requiere autorización siempre que la inversión ex-
tranjera en los órganos de administración de la empresa no ex
ceda de su participación en el capital.

Más aún, esta resolución aclara que los inmigrantes, los-
cuales se equiparan a los mexicanos en sus inversiones de ---
acuerdo a la LIE, no requieren de autorización de la C N I E
para intervenir en los órganos de administración de las empre
sas mexicanas. Esto no se aplica cuando ellos se encuentren-
vinculados con centros de decisión económica del exterior, o
en aquellas áreas geográficas o actividades reservadas a mexi
canos.

Resolución General Número Cinco:

Establece los criterios respecto de la regulación de la-

Inversión Extranjera en el capital de las empresas.

Esta resolución autoriza todo aumento en el capital social de las empresas, siempre que, como mínimo, en el capital social resultante del aumento, se mantenga la proporción entre el capital mexicano y extranjero que había antes del incremento del capital social.

Esta resolución además faculta al Secretario Ejecutivo de la CNIE, para emitir resoluciones respecto de los siguientes puntos:

- a) La suscripción de la totalidad del aumento del capital social por inversionistas extranjeros, siempre que, como mínimo, el 75% del capital social anterior al aumento sea propiedad de inversionistas extranjeros.
- b) La transmisión de acciones, partes sociales o activos fijos entre inversionistas extranjeros, siempre que el adquirente convenga ante el Secretario Ejecutivo en cumplir con todas sus obligaciones.
- c) La adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales emitidas o representativas de sociedades mexicanas, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre y cuando cada adquisición no exceda del 10% del capital social de la emisora, o que la inversión extranjera en el capital social anterior a la adquisición de que se trate par

ticipa en un 75% como mínimo. En este caso debe de acreditarse la renuncia expresa del derecho preferente por parte de los mexicanos.

Davis comenta con respecto a esta última resolución que desde su publicación, la CNIE ha autorizado varios proyectos de aumentos de la inversión extranjera en el capital de las empresas mediante la capitalización de pasivos, como a continuación podrá observarse:

"En estos casos, el aumento de la inversión extranjera que exceda del porcentaje permitido según la actividad de que se trate, se hace por medio de un fideicomiso de 5 años. Dentro de este plazo las acciones deben ser vendidas a inversionistas mexicanos. La Comisión requiere, además, que las empresas presenten un programa de reestructuración financiera contemplando la capitalización de pasivos y un programa anual de balanza de pagos".(77)

Resolución General Número Nueve:

Presenta criterios para aplicar la LIE en materia de "Ampliación de la Inversión Extranjera".

Dentro de esta resolución se incorporan las anteriores Resoluciones Generales Números 8 y 15, las cuales disponían que se requiere autorización para que inversionistas extranjeros puedan abrir nuevos establecimientos y/o relocalizarlos. Mediante esta nueva resolución, se pretende lograr mayor fle-

(77) Ibid., R.L. DAVIS: Empresas Maquiladoras... pp. 404-405

xibilidad para autorizar nuevos establecimientos y relocalizaciones, especialmente cuando se trate de empresas que exporten en grandes volúmenes o se establezcan en áreas de menor desarrollo económico.

Resolución General Número Catorce:

Esta Resolución fue expedida el 2 de septiembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación. Trata de las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo, estableciendo que la inversión que éstas realizan se considera como inversión neutra. Las aportaciones que dichas Sociedades efectúan tienen el objeto de fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, mismas que pueden ser canalizadas mediante préstamos, investigaciones, estudios industriales y financieros, etc., y que son de riesgo temporal.

Resolución General Número Quince:

Esta Resolución fue expedida el 2 de septiembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación. Se refiere a la pequeña y mediana industria, estableciendo que éstas no requieren de autorización para constituirse como tales con mayoría de capital extranjero si cumplen con ciertos requisitos que incluyen algunos tales como: La matriz no deberá de realizar ventas de más de \$8,000,000 para constituirse, no deberá ocupar a más de 500 personas como empleados, y en cuanto al destino de su capital deberá ser en la industria manufacturera y

que ocupe a 250 personas.

El valor de sus ventas netas dentro del mercado nacional no deberá de rebasar la cantidad de \$1,100,000 millones de pesos. Sus exportaciones deberán de ser superiores al 35% de su producción anual, ya sea directamente o por terceros, y no deberán de operar en servicios y comercios.

Sus plantas industriales deberán de establecerse en las zonas geográficas de menor concentración industrial, de acuerdo al decreto del 22 de enero de 1986.

Resolución General Número Dieciseis:

Esta Resolución General fue aprobada por la CNIE el 24 de noviembre de 1987, y consiste en una recopilación y sistematización de todas las Resoluciones Generales que fueron expedidas con anterioridad.

En fin, las Resoluciones Generales dictadas hasta 1986 por la CNIE, fueron 15, y quedaron reagrupadas de la siguiente manera:

- a) Resolución General Número 1 - "Criterios para Resolver Solicitudes Dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a su Secretario Ejecutivo";
- b) Resolución General Número 2 - "Inversión Extranjera en Empresas Maquiladoras";

- c) Resolución General Número 3 - "Participación Extranjera en la Administración de las Empresas";
- d) Resolución General Número 4 - "Criterios para la Aplicación del Artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera";
- e) Resolución General Número 5 - "Inversión Extranjera en el Capital de las Empresas";
- f) Resolución General Número 6 - "Autorización de Fideicomisos";
- g) Resolución General Número 7 - "Adquisición de Acciones al Portador en Bolsa de Valores";
- h) Resolución General Número 8 - "Autorización e Inscripción de Acciones que se cotizan en Bolsas de Valores Mexicanas";
- i) Resolución General Número 9 - "Ampliación de la Inversión Extranjera";
- j) Resolución General Número 10 - "Clausura de Nuevos Establecimientos";
- k) Resolución General Número 11 - "Transmisión de Acciones o de Activos entre Inversionistas Extranjeros Pertenecientes a un Mismo Grupo de Interés";
- l) Resolución General Número 12 - "Resolución Sobre Operaciones de Venta de Bienes Raíces Ubicados en el Extranjero";
- m) Resolución General Número 13 - "Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de Producción". (78)
- n) Resolución General Número 14 - "Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo";
- o) Resolución General Número 15 - "Pequeña y Mediana Industria"; y
- p) Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras". (78)

(78) Ibid., p. 406.

Como se verá en el siguiente capítulo, todas las resoluciones Generales de la CNIE dictadas hasta 1986, fueron abrogadas por el nuevo Reglamento de Inversiones Extranjeras. Sin embargo, no le restamos mérito e importancia a dichas resoluciones, ya que forjaron el punto de partida por el cual se -- evolucionó a la creación de dicho nuevo Reglamento.

Asimismo, es preciso señalar que fueron expedidas cuatro nuevas resoluciones de la CNIE, poco tiempo después de que entró en vigor el Nuevo Reglamento, mismas que serán discutidas oportunamente.

3.6 NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS DE 1989

Puede decirse respecto de las disposiciones recientes -- del Nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIE) que en realidad no contienen ninguna novedad, sino que son la formalización de la política que se ha venido aplicando desde los primeros años del sexenio pasado hacia la inversión extranjera directa.

En efecto, como ha podido observarse a lo largo del presente trabajo, el gobierno de México ha venido impulsando y promoviendo abiertamente a la Inversión Extranjera Directa. Se ha visto que con anterioridad a la expedición de dicho Nuevo Reglamento, las autoridades han permitido, mediante el uso de su facultad discrecional, hasta un 100% de capital extranjero en varios sectores. Asimismo, se ha observado que la CNIE ha autorizado adquisiciones de empresas nacionales existentes por extranjeros (siempre y cuando la adquisición no exceda del 10% de acciones de la empresa y que la inversión total extranjera no supere el 40%). De esta misma manera se han promovido estrategias para simplificar el proceso de autorizaciones de Inversión Extranjera y aumentos de capital. En algunos casos las empresas foráneas han podido colocar acciones en Bolsa Mexicana de Valores, así como participar en la compra de empresas estatales en vía de privatización.

A partir de 1982 se ha buscado una economía más abierta, y esto se ha reflejado en gran medida en la política en cuestión de Inversión Extranjera Directa.

Aunque siempre se ha procurado evitar un desangramiento de la economía mexicana por parte de extranjeros, en la actualidad se busca abatir el exagerado nacionalismo y proteccionismo que existió desde la época del mandato del Lic. Luis Echeverría.

De ahí surgió la necesidad de crear este nuevo ordenamiento, que además de reafirmar el actual panorama en la política de México hacia las Inversiones Extranjeras, provocó mucha discusión en torno a la jerarquía y validez de sus disposiciones.

Muchos argumentan que dicho Reglamento contradice en ciertos aspectos a lo dispuesto por la LIE, violándose de esta manera el principio de legalidad.

Pero verificar la constitucionalidad del Reglamento no es el propósito del presente trabajo, sino analizar el proceso de desregulación y simplificación del sistema bajo el cual se regulan las Inversiones Extranjeras.

A continuación se hará una recapitulación a fondo de los aspectos fundamentales del citado Reglamento.

3.6.1 Definiciones

Las disposiciones generales que se encuentran en el título primero del Reglamento consisten en una lista de definiciones legales de los diversos términos utilizados en Inversiones Extranjeras. (79)

Dentro de dichas definiciones una de gran interés es la que se encuentra en la fracción XIII del artículo 1, referente a la zona restringida.

(79) Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; Diario Oficial del 21 de junio de 1989, México, 1989, p. 13.

Establece que debe entenderse por "zona restringida", la faja de territorio nacional de cien kilómetros de ancho que corre a lo largo de las fronteras y la de cincuenta kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del país, a la cual se refiere la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7 y 18 de la LIE y el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Debe notarse el uso de la frase "zona restringida" en lugar de "zona prohibida", dentro de la terminología del RLIE. Ello es consecuencia de la política de liberalización y apertura hacia las Inversiones Extranjeras que apareja dicho nuevo Reglamento.

3.6.2 Afirmativa Ficta

El artículo 2 del RLIE dispone acerca del trámite para obtener las autorizaciones de las solicitudes que se presenten. (80)

Tales solicitudes deben presentarse ante el Secretario Ejecutivo, y posteriormente pasan a la CNIE dentro de los 30 días hábiles a partir de que se integre el expediente para su resolución. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) emitirá el acto que haya resuelto dicha Comisión, dentro de un plazo que no exceda de 45 días a partir de la integración del expediente.

(80) Cfr. RLIE: Op.cit., Art. 2.

En cuanto a las resoluciones que le competen al Secretario Ejecutivo únicamente, éste tendrá 15 días a partir de la integración del expediente para emitir una resolución. La -- SECOFI emitirá el acto de acuerdo a la resolución del Secretario dentro de los 30 días siguientes a la integración del expediente.

Lo más importante del artículo 2 del RLIE es el mecanismo de la afirmativa ficta, que opera cuando transcurren los-- plazos señalados sin que la SECOFI emita el acto que corres-- ponda, en cuyo caso la solicitud se dará por autorizada.

Con respecto al momento en que debe declararse como integrado el expediente, será dentro de los 10 días hábiles si-- guientes a la fecha en que se haya presentado la solicitud.-- Si transcurre dicho plazo sin que el Secretario requiera más-- información o haga la declaratoria que corresponda, se consi-- dera que el expediente queda integrado.

Por otro lado, la SRE deberá de resolver las solicitudes de obtención de los permisos que le competen otorgar dentro-- de los 45 días siguientes en que sean presentadas. Transcu-- rrido dicho plazo sin que se conceda el permiso, volverá a -- operar la afirmativa ficta.

El artículo en cuestión se relaciona en gran medida con-

el artículo 16 constitucional, el cual consagra la garantía de audiencia, así como con el artículo 8 de la Constitución, el cual contempla la garantía de petición.

Ambas garantías se encuentran plasmadas en dicho artículo 2° del RLIE, en tanto que se están estipulando plazos breves y un procedimiento expedito por parte de la autoridad en contestación de una solicitud. Por medio del mismo se establece una etapa procesal definida, con la certidumbre de que la solicitud presentada tendrá una respuesta dentro de un plazo determinado.

Más aún, el artículo 2 del RLIE ha establecido como novedad un procedimiento expedito el cual a su vez, se encuentra reglamentado en la Resolución General Número 1 del 31 de Mayo de 1989.(81)

Dicha Resolución, que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas, señala cuáles son los actos y operaciones que pueden caer dentro de este supuesto. Entre ellas se encuentra el adquirir acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, en el acto de su constitución, que re-

(81) Cfr. Resolución General Número 1 que establece un Procedimiento Expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras Emita Resoluciones Específicas; Diario Oficial de la Federación del 21 de junio de 1989, -- México, 1989, pp. 8 y 9.

presenten hasta el 100% de su capital social, cuando realicen ciertos tipos de actividades que se encuentran enumeradas dentro de la misma. También se utiliza este procedimiento cuando se trata de la adquisición de acciones o partes sociales - que representen hasta el 100% del capital social de ciertas - sociedades mexicanas cuando ya están establecidas.

Asimismo, este tipo de procedimiento se aplica en los ca sos de apertura de nuevos establecimientos, a su relocaliza- ción o la fabricación de nuevas líneas de productos y nuevos- campos económicos. Se aplica también a la adquisición de ac- tivos fijos de empresas mexicanas ya establecidas en los ca- sos previstos por el artículo 7 del RLIE, el cual trata preci- samente de las adquisiciones en dichas empresas.

Por otro lado, la manera en que se lleva a cabo este pro- cedimiento expedito se establece en la regla número 3 de la - Resolución General Número Uno (82), y consiste en lo siguien- te:

El Secretario Ejecutivo debe someter a consideración de- las Secretarías de Estado que integran la CNIE y de las que - tengan competencia en la materia, de los asuntos sobre los -- que deben emitirse resoluciones específicas.

Estas Secretarías deben de emitir el voto correspondien-

(82) Cfr. Resolución General Número 1... Op. cit., p. 9.

te dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir del día en que les sean sometidos a su consideración los asuntos sobre los que deban emitirse resoluciones específicas. Si transcurre dicho plazo sin que las Secretarías mencionadas comuniquen el voto correspondiente, se considerará que han -- aprobado la propuesta.

Nuevamente puede observarse la manera en que el sistema se agiliza y los plazos se acortan a lo mínimo, ya que un plazo de cinco días representa la posibilidad de una contestación casi inmediata por parte de las autoridades, bajo pena-- de darse por aprobada la petición.

3.6.3 Inversiones Realizadas por Inmigrados

El artículo 3 del RLIE estatuye que los inmigrados deben de recabar la autorización de la CNIE para realizar inversiones cuando se encuentren vinculados con centros de decisión-- económica del exterior. El artículo 4 del mismo Reglamento, por su lado, establece que los extranjeros se encuentran vinculados con centros de decisión económica del exterior, cuando:

1. Presten directa o indirectamente servicios personales subordinados de cualquier tipo a un inversionista extranjero. (Esto implica una verdadera relación laboral).

2. Dependan de un inversionista extranjero para comercializar sus productos y servicios.(83)

Es evidente que el artículo en cuestión se relaciona íntimamente con el artículo 6 de la LIE, ya que abunda y se extiende en cuanto a lo perceptuado por éste, aclarando y precisando los conceptos relativos a la actividad de los inmigrados que realicen inversiones en México.

Es de interés también señalar que para efectos de la Ley General de Población, un inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.(84)

3.6.4 Régimen Automático de Autorización

El artículo 5 del RLIE representa una de las innovaciones más significativas de dicho ordenamiento.

Dispone que los inversionistas extranjeros pueden participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas, en el acto de su constitución, sin autorización de la SECOFI, bajo ciertas condiciones. Estas condiciones implican lo siguiente:

(83) Cfr. RLIE: Op.cit., Arts. 3 y 4.

(84) Cfr. Artículo 52 de la Ley General de Población; 8a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 41.

a) Efectuar inversiones en activos fijos, destinados a ac tividades propias de la empresa, en su periodo preoperativo.

Esta fracción se relaciona con el artículo 61 del mismo Reglamento, en tanto que éste establece la obligación por par te de los inversionistas de proporcionar al RNIE toda la in- formación con respecto a la inversión por realizarse, así como las proyecciones, estimaciones y expectativas económicas-- de tales sociedades. Dicho informe debe presentarse dentro-- de los 60 días hábiles siguientes a la fecha de constitución, ampliación o adquisición del carácter de inversionista extran- jero.

La información requerida consistirá en una descripción - detallada de las actividades económicas por realizarse, localización del establecimiento, programas de inversión y financiamiento, de creación de empleos, de producción y ventas, de exportaciones y de balanza de divisas, de desarrollo de pro- veedores, y por último, una descripción de la tecnología que-- utilizará.

Por otro lado, podemos observar que la fracción 1 del ar- tículo 5 del RLIE está en estrecha conexión con el artículo-- cuarto transitorio. Este artículo dispone que en tanto la -- SECOFI fije el monto de inversiones en activos fijos, se de-- termina la cantidad de doscientos cincuenta mil millones de-- pesos.

b) Que las inversiones se realicen con recursos financieros provenientes del exterior, y que el capital social pagado deberá ser por un monto mínimo equivalente al 20% de la inversión total en activos fijos, al término del periodo preoperativo.

Los recursos deben de provenir del extranjero ya que se desea la incursión de divisas dentro del país, más no la utilización de nuestros propios recursos que se encuentran en -- condiciones escasas.

Se propone la constitución de la sociedad con un capital suscrito y pagado equivalente al 20% de la inversión en activos fijos, para asegurar una verdadera entrada de capitales -- que beneficie tanto a la empresa como al país.

c) Que los establecimientos industriales que requieran -- se ubiquen fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial.

Esto último se relaciona con la regla número 2 de la Resolución General Número 2.(85) Dicha regla establece el cri-

(85) Cfr. Resolución General Número 2 que establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; Diario Oficial del 21 de junio de 1989.

terio de aplicación de esta disposición del RLIE en tanto que establece cuáles son las zonas geográficas de mayor concentración industrial. Estas son las referidas como zona III-A o "Áreas de crecimiento controlado" en el Decreto por el cual se establecen zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Enero de 1986, y los Municipios de Guadalajara y Monterrey.

Sin embargo, debe señalarse con respecto a esta disposición, que se aplica únicamente a establecimientos industriales.

d) Que las sociedades que establezcan mantengan un saldo de equilibrio en su balanza de divisas, durante los primeros 3 años.

Este requerimiento se debe, obviamente, a nuestra necesidad de captar más recursos provenientes del exterior, y a la vez, no permitir que los pagos por insumos o maquinaria -- que se requieran importar del exterior excedan a dicha entrada de capitales.

Por ello, se ha estipulado un punto intermedio por medio del cual lo que salga del país tiene que ser equivalente o menor a lo que penetre en él, por lo menos durante los primeros

tres años. Esto es una manera de asegurar que la inversión - por realizarse efectivamente sea conveniente para el país.

e) Las sociedades que se constituyan deberán generar empleos y establecer programas de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y desarrollo personal. Sin embargo, deberá tomarse en cuenta que los empleos a los que se refiere esta -- fracción, deberán ser correctamente contratados, por decir al go, mayores a tres meses, o sea que sean de carácter permanente a menos que las características del trabajo no se presten para ello. Los contratantes, deberán ofrecer las prestaciones que correspondan al trabajo así como otorgar las garantías necesarias. Esta fracción, conviene anotar, es verdaderamente el eje central de lo que constituye el régimen automático previsto en el nuevo RLIE.

f) Deberán las sociedades que se constituyan usar tecnologías adecuadas y observar lo dispuesto en materia ecológica. Esto puede decirse que es parte del esfuerzo que se está llevando a cabo globalmente por conservar el planeta.

Con respecto a las diversas fracciones del artículo 5 -- del RLIE en forma general, cabe anotar el hecho de que siendo un convenio al que se sujetan las partes que pretenden realizar una inversión, es realmente difícil comprobar que se lleven al cabo los compromisos pactados. Sin embargo, en caso--

de incumplimiento de dichos compromisos, los inversionistas - estarán sujetos a las sanciones del artículo 28 de la LIE.

Finalmente, es de importancia señalar que dicho régimen-automático de autorización también opera en cuanto a empresas maquiladoras, ya que éstas podrán constituirse sin previa autorización de la SECOFI, de acuerdo al artículo 6 del RLIE.

3.6.5 Régimen de las Empresas Maquiladoras

El régimen de las maquiladoras quedó al igual que antes, ya que éstas pueden constituirse sin requerir de autorización de la CNIE, en cualquier proporción que deseen. El propósito de estas sociedades siempre debe de ser el de maquila, u otras actividades industriales o comerciales para exportación.(86)

Esta disposición se relaciona con la regla número uno de la Resolución General Número 2, en tanto que ésta dispone que para efectos de lo dispuesto en el artículo 6 del RNIE (relativo a maquiladoras), las disposiciones administrativas que - establecen reglas especiales para la operación de empresas maquiladoras son las de el "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de Agosto de 1983.

(86) Cfr. RLIE: Op.cit., Art. 6.

3.6.6 Empresas Establecidas

Lo que nos indica el artículo 7 del RLIE consiste en que los extranjeros también pueden adquirir hasta el 100% del capital de empresas ya establecidas, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos. Estos requisitos son los mismos que se exigen para la constitución de sociedades, y se encuentran plasmados en el artículo 5 y 6 de dicho ordenamiento. Asimismo, el mencionado artículo nos da a entender que cuando se establezcan sociedades con más del 49% del capital extranjero-- sin que se cumplan los requisitos, sí se deberá solicitar autorización expresa de las autoridades.

Este precepto va íntimamente ligado con el artículo 8 de la LIE, en tanto que éste dispone que se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la actividad de que se trate, cuando un inversionista extranjero adquiriera más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa.

De esta manera, puede observarse que el artículo 6 del RLIE abunda en lo dispuesto por el artículo 8 de la LIE, ---- ampliándolo y aclarando los conceptos que establece. Esta situación puede equipararse a una norma procesal, que vendría-- siendo el RLIE, el cual sirve para aplicar la norma sustantiva, la cual vendría siendo la LIE.

3.6.7 Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo

Las inversiones realizadas por este tipo de sociedades, se regulan en el artículo 8 del Reglamento. Se consideran Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo, las personas morales cuyo objeto es fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, aportando capital de riesgo temporal, otorgando financiamientos preferenciales y apoyo técnico. Esto nos indica que dichas sociedades no caen dentro del supuesto de empresas transnacionales, y que no realizan inversiones extranjeras en sí. Más bien, se dedican a otorgar créditos, asesoría, estudios de mercado, etc. Por ello, el artículo 9 del RLIE establece que no se considera inversión extranjera la que realicen estas sociedades siempre y cuando: 1. Asuman ante la SECOFI la obligación de enajenar las acciones que adquieran de sociedades en un plazo no mayor a 20 años; y 2. Se abstengan de realizar prácticas comerciales restrictivas.

Asimismo, lo referente a este tipo de empresas se relaciona con la regla 4 de la Resolución General Número 2, en tanto que ésta dispone cuáles se consideran Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo, y señala también que no se considera inversión extranjera la que se realice por las sociedades que se reconocen en dicha regla.

3.6.8 Fideicomisos

a) Sobre acciones, activos fijos y empresas.

El artículo 10 del RLIE, habla de la inversión extranjera mediante fideicomisos sobre las acciones y los activos fijos de las empresas.

Establece en términos precisos, cuáles son los fideicomisos que requieren autorización de la SECOFI. Estos fideicomisos consisten en aquellos por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisario siguientes:

- I. Derechos de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que impliquen que la participación total de los extranjeros en el capital social rebase el 49%.
- II. Derechos de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa.
- III. Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

Por otra parte, el artículo 12 del RLIE habla de los fideicomisos de inmuebles ubicados en la zona restringida. Dispone éste que la SECOFI puede autorizar a inversionistas extranjeros y a sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros, para adquirir derechos de fideicomisario en la zona --

restringida siempre que se realicen nuevas inversiones productivas con fines industriales y turísticos, además de cumplir con diversos requisitos que se establecen dentro del mismo artículo.

b) Inversión Neutra.

El artículo 13 del RLIE nos habla de la inversión neutra, la cual consiste en fideicomisos constituidos por acciones representativas del capital social de sociedades cuyas acciones son cotizadas en bolsa de valores mexicanas. Estos certificados de participación ordinarios que la SECOFI puede autorizar, siempre deberán integrar las acciones series "N" o neutras, y cumplir con condiciones tales como:

- I. Sólo podrán ser adquiridas por instituciones de crédito como fiduciarias.
- II. Las instituciones de crédito deberán emitir certificados que solamente incorporen derechos pecuniarios.
- III. Que dichos certificados sean adquiridos directamente por inversionistas extranjeros en la bolsa de valores mexicana o por entidades financieras del exterior.

De lo anterior se desprende que los certificados de participación ordinaria que emitirán las instituciones fiduciarias, tienen el propósito de otorgar a los extranjeros únicamente derechos económicos y no corporativos, como pudiera ser el derecho de voto.

Por medio de este novedoso mecanismo, ahora inversionistas extranjeros tienen la posibilidad de obtener beneficios-- derivados del mercado bursátil, sin que contravengan las disposiciones que perceptúan la imposibilidad de adquirir dicho tipo de acciones. Sin embargo, debe de tomarse en cuenta que se les están otorgando únicamente los derechos pecuniarios --provenientes de la especulación bursátil, y no a obtener los beneficios corporativos inherentes a dichos títulos.

Otra de las ventajas de la inversión neutra estriba en-- la facilidad de tráfico bursátil internacional de las acciones de empresas mexicanas, ya que las mismas también pueden-- estar sujetas a especulación en bolsas de valores de cualquier parte del mundo.

Asimismo, cabe mencionar que otra de las inovaciones-- de la inversión neutra descansa en que el inversionista ex--tranjero puede adquirir en forma indirecta hasta el 100% de-- las acciones representativas del capital social de empresas -- que se dediquen a actividades restringidas para extranjeros.-- Por ejemplo, pueden ser propietarios de una compañía que se-- dedique a la distribución de gas con el 49% de las acciones,-- pero por otro lado adquirir por medio de fideicomiso el 51%-- restante de las acciones de dicha empresa. Queda abierta la-- posibilidad de que por medio de este mecanismo pueden ser ---reados otros medios para canalizar inversión neutra hacia el mercado bursátil internacional.

Por último, cabe mencionar la reciente expedición de la Resolución General No. 3, la cual establece criterios para la aplicación de las disposiciones relativas a la inversión neutra. (87)

Dicha Resolución reglamenta en cuanto a la enajenación - en Bolsa de Valores de acciones representativas de capital social de empresas que por su actividad no pueden ser adquiridas por extranjeros. Esas actividades se encuentran restringidas de conformidad con el Artículo 5 de la L.I.E. y de la legislación específica.

Asimismo, dicha resolución abunda más en lo relativo a lo establecido en el Reglamento en el sentido de que las acciones de la Serie "N" o "Neutras", no se toman en cuenta para efectos de determinar el monto de inversión extranjera que existe en una sociedad.

Por otro lado, esta Resolución instrumenta la constitución de fideicomisos a solicitud de las Instituciones Bancarias, a efecto de que puedan constituirlos estando su patrimonio integrado por capitales extranjeros de tal manera que con este capital se adquieran acciones de sociedades que sean cotizadas en la Bolsa de Valores.

(87) Cfr. Resolución General Núm. 3 que establece criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la L.I.E. en Relación con la Inversión Neutra; Diario Oficial de la Federación del 9 de Agosto de 1990.

La novedad de esto consiste en que de acuerdo con el Reglamento, los obligados a solicitar la autorización eran los Inversionistas Extranjeros y ahora son las Instituciones Bancarias las que pueden solicitar la constitución de los fideicomisos mencionados.

c) Inmuebles.

El artículo 16 del RLIE habla de los fideicomisos que -- pueden constituirse sobre inmuebles. La autorización para es te tipo de fideicomisos la debe otorgar la SRE. Este artículo del RLIE, sin embargo, establece que los únicos fideicomisos para los cuales dicha Secretaría debe recabar autorización son a los que se refiere el artículo 18 de la LIE y el tercer párrafo del artículo 37 del RLIE.

El artículo 18 de la LIE, por su lado, indica que se --- autoriza a la SRE, para autorizar a instituciones de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles dentro de la zona prohibida.

El artículo 36 del Reglamento, por otro lado, establece que fuera de la zona restringida no se requiere permiso de la SRE para la adquisición de la propiedad de bienes inmuebles.

Tampoco se requiere permiso de dicha Secretaría, para -- que sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros ad--- quieran inmuebles dentro de la zona restringida.

Cuando los extranjeros adquieran derechos reales (que son los de uso, goce y disfrute) sobre bienes inmuebles fuera de la zona restringida por virtud de un fideicomiso, entonces sí se requiere la autorización de la SRE de acuerdo con el artículo 36 del RLIE.

De acuerdo al artículo 17 del RLIE, la SRE tendrá ciertos criterios a seguir para otorgar los permisos referidos, dependiendo de si los fideicomisarios son inversionistas extranjeros, sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros", o cuando se trate de predios rústicos.

Cuando los fideicomisarios sean inversionistas extranjeros, por ejemplo, los inmuebles deberán destinarse a actividades turísticas o las actividades industriales que se realicen por sociedades que cumplan con los requisitos de los artículos 5 y 6 del RLIE, o tratándose de ampliaciones de inversión extranjera, cumpliendo con los requisitos del artículo 28 del mismo.

Dichas sociedades además deberán estar inscritas en el RNIE para que la SRE otorgue el permiso referido.

En cuanto al otorgamiento de permisos para fideicomisos ubicados en la Península de Baja California y la Zona Restringida de las fronteras del país, la SRE resolverá de acuerdo a los criterios legales correspondientes.

De la anterior descripción de los artículos 16 y 17 del-

RLIE, se desprende que han habido grandes cambios en cuanto a fideicomisos sobre inmuebles. Se está previendo la posibilidad de obtener un permiso automático para constituir fideicomisos, en tanto que son limitados los casos en virtud de los cuales la SRE deberá de intervenir.

Más aún, se eliminó, por medio de este artículo, lo que era la discrecionalidad por parte de la SRE en cuanto a permisos sobre fideicomisos de inmuebles.

Unicamente quedan excluidos de este régimen automático, los fideicomisos sobre inmuebles ubicados en zonas restringidas y Península de Baja California, por ser estas zonas de alta sensibilidad política. Esto se debe a que sigue existiendo un cierto temor hacia los extranjeros de anexar partes de nuestro territorio nacional.

En las referidas disposiciones se encuentran contenidas las facultades de la SRE para resolver acerca de la conveniencia de la constitución de fideicomisos en los casos señalados.

Como podrá apreciarse, dichos artículos delimitan en forma enunciativa las atribuciones de la SRE en materia de fideicomisos, señalando específicamente cada uno de los casos en que puede resolver. De esta manera se elimina la arbitrariedad con la que dicha dependencia despachaba anteriormente. --

Asimismo, se pone fin a las facultades concurrentes que existían entre la SRE y la CNIE, (artículo 19 de la LIE) lo cual constituía un procedimiento repetitivo y ocioso.

Por otro lado, encontramos que el artículo 19 del RLIE, nos indica cuáles se consideran actividades industriales y -- cuáles turísticas. Esto constituye una de las nuevas facetas del citado Reglamento, en tanto que se establecen con precisión cada una de estas actividades colaborando de esta manera a una mejor aplicación de la ley.

Dichas actividades serán las que impliquen la construcción, venta, alquiler, establecimiento, explotación y operación de: Parques y fraccionamientos industriales, hoteleros y residenciales; todo tipo de establecimientos de hospedaje; almacenes, bodegas y naves industriales; vivienda para trabajadores; centros comerciales; centros de investigación; desarrollos o complejos turísticos; marinas turísticas; muelles, y -- comercios en general.

Como puede observarse, el hecho de que este artículo especifique en qué consisten tanto las actividades industriales como las turísticas, ha logrado crear reglas del juego más -- claras, dándole una transparencia a los mecanismos utilizados en las inversiones extranjeras que antes no existía.

Por último, es de importancia señalar lo relativo a la extinción de los fideicomisos de que trata el artículo 20 del RLIE. Dicho artículo determina que la SRE expedirá los permisos que se soliciten para nuevos fideicomisos dentro de la zona restringida. Sin embargo, existen ciertas condiciones para ello, tales como las siguientes: Que los fideicomisarios sean los mismos que en el fideicomiso original, que el nuevo fideicomiso se pacte en los mismos términos que el anterior, que el permiso se solicite entre los 360 y los 180 y un días anteriores a la terminación del fideicomiso, y que se observen todas las disposiciones legales correspondientes.

Como podrá observarse, este artículo también pone en claro muchas dudas que existían sobre la terminación de los fideicomisos, al especificar que éstos pueden renovarse antes de su extinción. Esto nos indica que la SRE no tiene la facultad de otorgar los permisos para los fideicomisos en los cuales no se requiere expresamente de su aprobación.

Sin embargo, es también de interés notar que aunque la constitución de nuevos fideicomisos al término de 30 años es una novedad dentro del nuevo RLIE, en estricta técnica jurídica no fue necesario ya que con anterioridad se otorgaban nuevos fideicomisos al extinguirse los originales. De facto, la operación descrita anteriormente, implica la renovación del fideicomiso, sin embargo, jurídicamente hablando, se dará por

terminado el fideicomiso original, para dar lugar a la constitución de uno nuevo que supla al extinto.

d) Inversión Extranjera Temporal.

Por medio de la Inversión Extranjera Temporal, mecanismo que se contempla en los artículos 23 al 26 del RLIE, se autoriza a inversionistas extranjeros para que adquieran hasta el 100% de derechos de fideicomisario en empresas dedicadas a transportes aéreos y marítimos nacionales así como a la distribución de gas.

También autoriza a inversionistas extranjeros a adquirir en la misma proporción acciones de sociedades que realicen actividades de explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, productos secundarios de la industria petroquímica, fabricación de componentes de vehículos automotrices, y en su caso, las que señalen las leyes específicas o reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. (88)

Sin embargo, estas autorizaciones pueden ser otorgadas por la SECOFI pero únicamente bajo la circunstancia que establece el artículo 23 del RLIE. Entre ellas se encuentra la de que las sociedades se encuentren en un extremo desequilibrio financiero, en estado de insolvencia o quiebra. También

(88) Cfr. LIE: Op.cit., Arts. 3 y 4.

se autorizarán cuando las sociedades requieran llevar a cabo nuevas inversiones para aumentar su producción, y modernizar los establecimientos que operen, con el fin de exportar sus productos en grandes volúmenes.

Por otra parte, existen ciertos requisitos que deben cumplirse para otorgar dicha autorización: Se debe probar a la CNIE que se ha intentado interesar a inversionistas mexicanos para hacer aportaciones de capital, que los mexicanos han renunciado a su derecho de preferencia o del tanto para adquirir acciones de esas sociedades y que los extranjeros que pretendan adquirir acciones por suscripción, hagan sus aportaciones en numerario o pagando deudas de dichas sociedades.

La CNIE, además de tomar en cuenta todos los requisitos y condiciones anteriores, deberá apegarse a los criterios del artículo 13 de la LIE, y considerar que se tomen en cuenta -- los requisitos siguientes: Mantener a las sociedades en operación, propiciar la recuperación de la capacidad de su crecimiento y coadyuvar a su viabilidad económica y financiera.

La autorización de la SECOFI se deberá sujetar a los siguientes requisitos cuando se trate de fideicomisos sobre acciones: Una vigencia no mayor a 20 años; establecer procedimientos para la venta de las acciones del fideicomiso; en caso del incumplimiento de los fines del fideicomiso, transmi--

tir las acciones a personas capacitadas para ello; establecer un comité técnico que incluya a la SECOFI, con voz y voto, y con facultades para ordenar la venta de las acciones al término del fideicomiso.

Además, se concertarán programas entre las sociedades y la SECOFI, en cuanto a proyecciones, estimaciones, etc., para justificar la conveniencia de autorizar dichas inversiones; y se harán compromisos con respecto a la localización geográfica de los establecimientos industriales.

En fin, por medio de este nuevo instrumento contenido en el RLIE, existe ahora la posibilidad de que inversionistas extranjeros obtengan la participación directa en cuanto a los porcentajes señalados en la LIE, por ejemplo, el 40% en empresas que se dediquen a los productos secundarios de la industria petroquímica, y por otro lado, obtengan los beneficios económicos derivados del porcentaje de la inversión que apliquen por medio de fideicomiso, con lo cual pueden llegar a usufructuar hasta el 100%.

3.6.9 Ampliación de la Inversión Extranjera

En cuanto a la ampliación de la Inversión Extranjera, el RLIE nos señala en qué casos puede realizarse ésta sin la autorización de la SECOFI.

El artículo 28 de este ordenamiento dispone que los inversionistas extranjeros que pretendan abrir y operar nuevos establecimientos industriales, comerciales o de prestación de servicios o relocalizar establecimientos, requieren de autorización, menos en los siguientes casos:

Cuando se trate de nuevos establecimientos, si son empresas maquiladoras, o por otras sociedades si realizan inversiones adicionales en activos fijos y en su capital social, obtienen un equilibrio en el saldo de la balanza de divisas del nuevo establecimiento durante los primeros 3 años, y cumplen con ciertos requisitos del artículo 5 del mismo RLIE. Cuando se trate de sociedades fusionantes, no se requiere autorización, y tratándose de relocalización de establecimientos industriales, siempre y cuando no se abran dentro de zonas geográficas de mayor concentración industrial.

Por otro lado, cuando las nuevas inversiones pretendan efectuarse en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, se requiere autorización, salvo en los siguientes casos:

Cuando los inversionistas estén de acuerdo en realizar inversiones en activos fijos por un monto equivalente al 10% del valor neto de los activos fijos declarados en el último ejercicio fiscal, y que el capital social se incremente en un

20% de la inversión adicional en activos fijos. Además, deberán de obtener un saldo de equilibrio durante los primeros -- tres años, y cumplir con los requisitos del artículo 5 del -- RLIE.

En cuanto a la ampliación de la inversión extranjera, -- también existen Resoluciones Generales de la CNIE para la --- aplicación de los criterios correspondientes.

Por ejemplo, la regla número 5 de la Resolución General-Número 2, señala una lista de todos los locales que no se con sideran establecimientos para efectos del artículo 27 del --- RLIE al que nos referimos anteriormente. Entre ellos se en- encuentran las áreas que se utilicen para actividades adminis-- trativas de la empresa, proporcionen prestaciones a trabaja-- dores, ofrezcan prestaciones laborales de vivienda a los tra- bajadores, guarden productos terminados, presten servicios de garantía y mantenimiento de sus productos, o que consistan en áreas verdes, estacionamientos, zonas de maniobra, etc.(88)

Igualmente puede observarse que la Regla número 7 de la- Resolución Número 2, se relaciona con el RLIE en cuanto a la- ampliación de la inversión extranjera. Dicha regla establece que se autoriza a los inversionistas extranjeros para abrir y

(88) Cfr. Resolución General Número 2: Op.cit., Regla número- 5.

operar nuevos establecimientos bajo la condición de certificar que son "empresas altamente exportadoras", y de no establecerse en las zonas de mayor concentración industrial. Dicha regla también autoriza a inversionistas extranjeros a llevar a cabo la relocalización de establecimientos comerciales y de prestación de servicios y establecer agencias de venta de boletos de líneas aéreas extranjeras.(89)

Una vez más, encontramos el mecanismo de autorización automática contenido genéricamente en el artículo 5 del RLIE,-- señalándose para los casos de ampliación de inversión extranjera como lo es por un lado la apertura y operación de nuevos establecimientos, y por el otro, la inversión relativa que se aplique en nuevas actividades económicas o nuevas líneas de productos.

Encontramos que en las reglas 5, 6 y 7 de la Resolución General Número 2, se describen qué áreas y locales no son considerados establecimientos, con lo cual desaparece la obligación de dar aviso por la apertura de éstos a la SECOFI, como se indicaba anteriormente en las Resoluciones Generales derogadas por el RLIE. Ahora se otorga por medio de dicho ordenamiento a los inversionistas extranjeros la facilidad de --- efectuar ampliaciones a su inversión sin necesidad de solicitar la previa autorización.

(89) Cfr. Ibid., Regla número 7.

Respecto a las sociedades fusionantes, lo cual constituye otra forma de ampliar la inversión extranjera, se exime a la sociedad supérstite por la ampliación de la inversión efectuada por la adquisición de la sociedad fusionada.

Por último, puede decirse que el criterio general para determinar si se trata de un establecimiento o no, radica esencialmente en el beneficio económico relativo que puede obtener una empresa a cambio de esa inversión.

3.6.10 Constitución y Modificación de Sociedades

a) Constitución de Sociedades.

El artículo 30 del RLIE, referente a la constitución de sociedades, nos ofrece una definición de lo que debe entenderse por "cláusula de exclusión de extranjeros". Se entenderá por ésta el convenio o pacto expreso, dentro de los estatutos de la sociedad, por el que se acuerde que no se admitirán asociados extranjeros o a sociedades sin "cláusula de exclusión", dentro de las mismas.

La primera parte del artículo 30, por otro lado, estatuye que se requiere permiso de la SRE para constituir sociedades, pero condicionando dicho permiso a la inserción dentro de los estatutos de la cláusula de exclusión de extranjeros, o del convenio por medio del cual los extranjeros se obligan a considerarse como mexicanos respecto de sus bienes.

En cuanto a dicho convenio, encontramos que el artículo 31 del RLIE, se relaciona con la fracción I del artículo 27 Constitucional. El 27 Constitucional dispone que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y sociedades mexica--nas tienen el derecho de adquirir tierras, aguas y accesiones, u obtener concesiones de minas o aguas. Los extranjeros po--drán adquirir estos derechos únicamente cuando convengan ante la SRE en no invocar la protección de sus gobiernos en cuanto a esos bienes, bajo pena de perderlos en beneficio de la Na--ción.

Igualmente el artículo 31 del RLIE previene dicho convenio cuando en los estatutos sociales no se pacte la cláusula de exclusión de extranjeros, respecto de las acciones de las sociedades que adquieran los inversionistas extranjeros.

Por último, este artículo dispone que los notarios y corredores están obligados a informar a la SRE dentro de los noventa días a partir de la fecha de autorización de la escritura en que intervengan sobre la renuncia a que se hizo referencia.

Por lo tanto, puede decirse que la SRE, únicamente condiciona a la inserción de una de las dos cláusulas para expedir el permiso. Dicha cláusula, ya sea la de exclusión o admi--sión, siempre será parte integrante de los estatutos sociales.

En el caso de la cláusula de admisión, es de interés notar que también se refiere a socios extranjeros futuros, los que, por el solo hecho de adquirir las acciones o partes sociales correspondientes, al igual que los socios actuales, se considerarán como mexicanos respecto de los bienes, derechos, concesiones, etc. de que sean titulares dichas sociedades.

Existen únicamente dos requisitos para que la SRE expida los permisos para constituir sociedades, que son los siguientes:

1. Que la denominación social bajo la cual se pretenda constituir la sociedad no se encuentre ocupada.
2. Que no contravenga alguna otra disposición legal en cuanto a la formación de su denominación o razón social.

La SRE no reservará el uso exclusivo de la denominación social cuando transcurran seis meses a partir de la expedición del permiso sin que se haga uso de ella.

Esto último constituye una innovación del RLIE en materia de sociedades, perceptuando que la SRE reservará el uso de la denominación o razón social durante 6 meses, misma protección que no se otorgaba anteriormente. Tratándose de cambio de nombre, esta protección sólo durará 90 días.

b) Modificación de Sociedades.

En cuanto a las modificaciones que se realizan en los estatutos sociales de las sociedades en que participa inversión extranjera, el artículo 33 del RLIE ha constituido una de las reformas principales en esta materia. Dicho artículo establece que ellas no requieren de permiso, salvo en los casos siguientes: Para incluir en los estatutos la "cláusula de exclusión de extranjeros" o la eliminación del pacto a que se refiere el artículo 31 del RLIE, y para cambiar o modificar la denominación o razón social.

Con respecto a esto último, conviene señalar que dicha innovación del citado Reglamento constituye un gran paso adelante en tanto que ya no será necesario solicitar permiso para modificar otros elementos constitutivos de sociedades, como podrían ser su objeto, domicilio, o capital social.

Asimismo, el RLIE establece explícitamente que el objeto social puede pactarse libremente, sólo quedando restringido este derecho en cuanto a la observancia de leyes de orden e interés público.

También podrá encontrarse dentro del articulado de dicho Reglamento, que éste regula la forma en la que deberá expresarse el capital social dentro de los estatutos de las sociedades (Art. 34). Por regla general, deben de existir accio-

nes de la serie a "o mexicanas" o bien serie b, o de "libre - suscripción". (Estas pueden adquirirlas mexicanos o extranjeros indistintamente). Las excepciones a dicha regla general son las siguientes:

- a) Unicamente existirán acciones serie b, cuando las sociedades se constituyan de conformidad con el artículo 5 o régimen automático o de acuerdo con el decreto de la industria maquiladora de exportación.
- b) Cuando las sociedades coticen sus acciones en bolsa de valores, existirá la serie "N", o neutra con el objeto de -- que éstas puedan ser adquiridas por extranjeros para la es peculación bursátil.

Las acciones serie "A" siempre se encuentran reservadas a inversionistas mexicanos, siendo la excepción cuando la -- SECOFI otorgue autorización o se ajusten a lo previsto en el régimen de maquiladoras. Como conclusión, puede afirmarse -- que dentro de las acciones de sociedades maquiladoras los accionistas mexicanos y extranjeros pueden adquirir indistintamente acciones serie a o serie b.

El artículo 35 del RLIE, finalmente, prevé en cuanto al nombramiento de miembros de nacionalidad extranjera en los órganos de administración de las sociedades. Establece que --- ello no requiere de autorización, siempre que se cumpla con -

lo dispuesto por el párrafo penúltimo del artículo 5 de la -- LIE. Dicho párrafo expresa que la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.(90)-- Por lo tanto, a contrario sensu podrá afirmarse que cuando la participación extranjera en la administración exceda del porcentaje de inversión extranjera en el capital social, deberá solicitarse la autorización respectiva.

En suma, puede afirmarse que el RLIE ha agilizado y simplificado en gran medida el procedimiento en cuanto a la Constitución o modificación de sociedades.

3.6.11 Adquisición y Arrendamiento de Inmuebles

El artículo 36 del RLIE habla de la adquisición y arrendamiento de inmuebles que no se encuentran dentro de la zona restringida. Establece que para ello, no se requiere permiso de la SRE. Asimismo, no se requiere de dicho permiso en el caso de sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros", cuando adquieran inmuebles dentro de la zona restringida.

El único caso para el cual se requiere permiso de la SRE, es aquel en el que inversionistas extranjeros sean fideicomi-

(90) Cfr. LIE: Op.cit., Art. 5.

sarios respecto de tierras, aguas, y accesiones que se encuentren fuera de la zona restringida, cuando por virtud de ello se les otorguen derechos reales.

Tampoco se requiere de permiso de la SRE cuando personas físicas y morales extranjeras y sociedades sin "cláusula de exclusión de extranjeros" arrienden inmuebles fuera de la zona restringida por más de diez años.

3.6.12 Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

a) Su Organización y Funcionamiento.

En cuanto a la organización y funcionamiento del RNIE,-- podemos ver que de acuerdo al Reglamento que venimos tratando, este organismo depende de la SECOFI, y se encuentra bajo la dirección del Secretario Ejecutivo.

Dicho Registro se divide en tres secciones, a saber: Sección primera: De las Personas Físicas o Morales Extranjeras; Sección segunda: De las Sociedades; y Sección tercera: De los Fideicomisos.

Es conveniente anotar que el RNIE, por otro lado, no tiene carácter público, ya que sólo podrán consultar sus expedientes quienes sean partes interesadas o tengan un interés jurídico.

En cuanto al momento en que empiezan a surtir efectos las inscripciones y anotaciones en el RNIE, encontramos que si -- las solicitudes son presentadas dentro de los plazos fijados por el RLIE, será desde la fecha en que surjan las obligaciones registrales. Pero cuando las solicitudes son presentadas fuera de los plazos que estipula este último, surtirán efectos desde la fecha en que se hayan presentado las solicitudes respectivas.

En cuanto a las resoluciones que deberá emitir la SECOFI respecto de solicitudes presentadas, deberán ser resueltas -- dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de su presentación o que se cumplan todos los requisitos correspondientes.

Cuando transcurra el plazo anterior y no haya respuesta de la SECOFI, se considerará concedida la inscripción o cancelación solicitada.

b) Inscripción de Personas Físicas o Morales Extranjeras.

El RLIE señala cuáles son los actos realizados por personas físicas o morales extranjeras que ameritan inscripción en la Sección Primera del RNIE. Estos son: Adquirir o arrendar activos; establecer empresas, sucursales o agencias; arrendar empresas y adquirir derechos de fideicomisario por virtud de los cuales adquieran derechos corporativos, pecuniarios, o de

disponer sobre los activos fijos de una empresa; y finalmente de explotar una empresa o los activos esenciales para su explotación.

Para obtener y mantener una inscripción las personas -- obligadas a inscribirse o ya inscritas deberán proporcionar-- la información siguiente: Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y domicilio de sus empresas y de cada una de las empresas que arrienden o de las cuales adquieran activos fijos; fechas de inversión; montos de las inversiones realizadas; actividades realizadas en las empresas; datos referentes a fideicomisos; y demás información pertinente.

c) Inscripción de Sociedades.

Las Sociedades se deben de inscribir en la Sección Segunda del RNIE dentro de los cuarenta días hábiles siguientes en que tengan conocimiento de que uno o más inversionistas extranjeros tengan participación en su capital social, o adquieran una participación indirecta mediante fideicomiso.

Para obtener y conservar dicha inscripción, las sociedades deben de proporcionar a dicho Registro información corporativa, económica, contable-financiera y de balanza de divisas.

Por ejemplo, en lo que se refiere a información corporativa, deberán incluirse datos tales como denominación y razón

social; importe del capital social; número de acciones representativas del capital social, etc.

Por otro lado, la información económica que debe proporcionarse consistirá en datos acerca de los establecimientos--industriales, comerciales, de servicios y de otro tipo con ingresos que tengan abiertos y estén operando; de los campos de actividad económica en que operen; y de las líneas de productos que fabriquen y realicen.

En cuanto a los términos dentro de los cuales deben de--presentarse los datos económicos, contable-financieros y de--balanza de divisas anteriormente mencionados, cuando se trata de sociedades nuevas, será en el momento de presentar su so--licitud, pero cuando se trate de sociedades inscritas, dentro de los cuatro meses siguientes al cierre de cada ejercicio so--cial.

Existen otros requisitos que deben de cumplir las socie--dades que estén ya sea por constituirse, realizar ampliacion--es, o adquirir el carácter de inversionista extranjero. Estas consisten en proporcionar a la Sección Segunda del RNIE--la información relativa a las inversiones que realizarán, den--tro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se --constituyan o se amplíen.

La información que deberán suministrar deberá incluir--- una descripción detallada de las actividades económicas que-- realizarán y localización geográfica de sus establecimientos; programas de inversión y financiamiento, de creación de em--- pleos, de producción y ventas, de exportaciones y balanza de divisas, de desarrollo de proveedores, y una descripción de-- la tecnología que se utilizará.

Este último artículo se relaciona con el artículo 5 del RLIE, en tanto que señala las condiciones bajo las cuales las sociedades no requieren permiso de la Secretaría para poder-- realizar inversiones, y aquel señala los datos que deberán -- presentarse para que el Registro pueda cerciorarse de que dichas sociedades se están apegando a lo dispuesto por el referido artículo 5.

d) Inscripción de Fideicomisos.

Son las instituciones de crédito como fiduciarias, de -- acuerdo a lo dispuesto por el RLIE, las que deben de solici-- tar la inscripción de fideicomisos en los que participen ex-- tranjeros, o por virtud de los cuales adquieran estos dere--- chos pecuniarios, de explotación, o sobre los activos fijos-- de empresas.

Para obtener y mantener la inscripción de fideicomisos, -- la fiduciaria debe de proporcionar datos tales como denomina-

ción y domicilio propios, la de los fideicomitentes y de los fideicomisarios, y una descripción del destino de los bienes fideicometidos así como la fecha de constitución del fideicomiso.

Cuando se trate de fideicomisos nuevos, la información anterior debe de proporcionarse al presentar la solicitud, pero cuando se trate de fideicomisos ya inscritos, se presentará dentro de los 60 días hábiles a la fecha en que se realice alguna modificación.

3.6.13 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

De acuerdo al RLIE, la CNIE se integra por los titulares de las Secretarías siguientes: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, y del Trabajo y Previsión Social.

Para que dicha Comisión pueda sesionar, es necesaria la asistencia de por lo menos 5 de sus representantes.

La referida Comisión tomará en cuenta, para efectos de las resoluciones que emitirá, preponderantemente los criterios del artículo 13 de la LIE siguientes: Que la inversión sea complementaria de la nacional, que tenga efectos posi-

vos sobre la balanza de pagos, que incremente exportaciones, que genere empleos, que contribuya a desenvolver las zonas de menor desarrollo, y que haga aportaciones tecnológicas.

Por último, es conveniente recordar en cuanto al tema de la CNIE, que el RIE, (Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1973), el cual abordamos en capítulos anteriores, quedó abrogado por el artículo segundo transitorio del nuevo RLIE.

3.6.14 Disposiciones Abrogadas y Derogadas por el Nuevo Reglamento

De gran importancia es señalar cuáles son los ordenamientos que se abrogan y se derogan en virtud del nuevo Reglamento que analizamos en el presente capítulo.

Se abrogaron los siguientes:

- a) Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
- b) Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1973.
- c) Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatu

tos de sociedades que se citan, de 1970.

- d) Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas, de 1971.
- e) La Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de 1988.

Por otro lado, encontramos que el Reglamento deroga las siguientes disposiciones:

- a) Artículo 15 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica, de 1971.
- b) Los artículos 126, fracción II, 127 fracciones I, II y III, y 131 del "Reglamento de la Ley General de Población", de 1976.
- c) Todas las disposiciones administrativas de carácter general que establezcan obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros.

Finalmente, es interesante hacer mención del artículo --

quinto transitorio del RLIE, ya que por medio de él se libera a inversionistas extranjeros de cumplir con compromisos y programas que hubieran concertado con anterioridad a la expedición de dicho ordenamiento, pero a los cuales no hayan podido hacer frente, dándoles la opción de acogerse a compromisos de los señalados en el artículo 5 del mismo.

Dicho artículo fue posteriormente reglamentado por la nueva Resolución General Número 4, misma que establece el Régimen para que los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la CNIE, su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la SECOFI, a la fecha de entrada en vigor del RLIE, se acojan a compromisos, metas y programas similares a los señalados en el artículo 5 del mismo ordenamiento. (92)

Esta resolución establece que las empresas mexicanas en las que participan extranjeros en forma minoritaria y que no tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa, quedan exentos de cumplir con los compro-

(92) Resolución General número 4, que establece el régimen para los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la fecha de entrada en vigor del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de acogerse a compromisos, metas y programas similares a los señalados en el artículo 5 del mismo ordenamiento; Diario Oficial de la Federación del 14 de Septiembre de 1990.

misos que hubieran concertado salvo cuando éstos sean derivados de autorizaciones otorgadas para utilizar el mecanismo para la Capitalización de Pasivos y Sustitución de Deuda Pública por Inversión.

Igualmente nos indica que los inversionistas extranjeros requieren cumplir con ciertos requisitos para quedar exentos de cumplir con sus compromisos, que consisten básicamente en mantener un saldo de equilibrio en su balanza de divisas durante los primeros tres años, e informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social acerca de sus previsiones en materia de empleo.

Por último, dicha resolución nos indica cuales son los casos en los que no se aplican dichas exenciones, entre los cuales encontramos el de sociedades que no estén operando, o cuando se trate de la apertura o relocalización de establecimientos industriales a ubicarse fuera de las zonas de mayor concentración industrial, y cuando los inversionistas realicen actividades incluidas en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos.

3.6.15 Clasificación Mexicana de Actividades y Productos

Como se vio anteriormente, el artículo 5 del RLIE permite hasta el 100% de inversión extranjera bajo el régimen auto

mático en la constitución de sociedades, pero siempre y cuando no se trate de actividades incluidas en la Clasificación.- Dicha Clasificación se trata de la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP). El RLIE, en su última parte, incluye un Régimen de Autorización por Rama o Clase de Actividad Económica de acuerdo con la Clasificación antes mencionada.

Dicho Régimen establece las siguientes actividades, con su respectiva numeración para su identificación dentro de la CMAP.

- (1) las reservadas al Estado,
 - (2) las reservadas a mexicanos,
 - (3) las que permiten inversión extranjera hasta en el 34% en el capital de sociedades,
 - (4) las que permiten hasta el 40% en el capital de sociedades,
 - (5) las que permiten hasta el 49% en el capital de sociedades, y por último,
 - (6) las que requieren resolución previa de la Comisión para que la inversión extranjera participe en forma mayoritaria.
- A) Se excluye de esta rama de actividad la explotación de especies reservadas a cooperativas pesqueras.

- B) Se excluye de esta rama la impresión de billetes y timbres, que se encuentra reservada al Estado.
- C) Se excluye de esta rama la producción de aceite básico reservado al Estado.
- D) Las Sociedades de Inversión de renta fija y las operadoras de éstas, permanecen excluidas para gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, sean físicas o morales.
- E) Las sociedades podrán detentar la participación de inversión extranjera que autorice la CNIE. Los prestadores de servicios profesionales regulados por la Ley Reglamentaria del Artículo 3o. Constitucional en Materia de Profesiones, deberán ser mexicanos.

A continuación se dará a conocer la Regulación Específica y General para la IED con base en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos.(93)

RAMA/CLASE

REGIMEN

AGRICULTURA.....	6
GANADERIA Y CAZA.....	6

(93) Regulación Específica y General para la IED con base en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos, Diario Oficial del 16 de Mayo de 1989, México, pp. 32-37.

SILVICULTURA Y EXTRACCION DE MADERA

Silvicultura.....	2
Explotación de Viveros Forestales.....	2
Recolección de Productos Forestales.....	6
Tala de Arboles.....	6

PESCA A/

Pesca en Altamar.....	5
Pesca Costera.....	5
Pesca en Agua Dulce.....	5
Acuicultura.....	5

EXPLORACION DE CARBON

Explotación y/o Beneficio de Carbón Mineral.....	3
--	---

EXTRACCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL..... 1

EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE MINERALES DE HIERRO..... 3

EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE MINERALES METALICOS
NO FERROSOS

Extracción y/o Beneficio de Minerales con contenido de Oro, Plata y otros Minerales y Metales Preciosos.....	5
Extracción y/o Beneficio de Mercurio y Antimonio..	5
Extracción y/o Beneficio de Minerales Industriales con contenido de Plomo y Zinc.....	5
Extracción y/o Beneficio de Minerales con contenido de Cobre.....	5
Extracción y/o Beneficio de Uranio y Minerales Radiactivos.....	1
Extracción y/o Beneficio de otros Minerales Metálicos no Ferrosos.....	5

EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE ROCAS, ARCILLAS Y ARENA

Explotación y/o Beneficio de Feldespato.....	5
Explotación de Yeso.....	5

EXTRACCION Y/O BENEFICIO DE OTROS MINERALES NO METALICOS

Extracción y/o Beneficio de Barita.....	5
Extracción y/o Beneficio de Roca Fosfórica.....	3
Extracción y/o Beneficio de Fluorita.....	5
Explotación de Azufre.....	3
Explotación de otros Minerales para la obtención de Productos Químicos.....	5
Extracción y/o Beneficio de Sal.....	5
Extracción y/o Beneficio de Grafito.....	5
Extracción y/o Beneficio de Otros Minerales no Metálicos.....	5

IMPRENTAS, EDITORIALES E INDUSTRIAS CONEXAS B/

Edición de Periódicos y Revistas.....	6
---------------------------------------	---

PETROQUIMICA BASICA

Fabricación de Productos Petroquímicos Básicos....	1
--	---

FABRICACION DE OTRAS SUSTANCIAS Y PRODUCTOS QUIMICOS

Fabricación de Explosivos y Fuegos Artificiales...	5
Fabricación de Productos Petroquímicos Secundarios.....	4

REFINACION DE PETROLEO

INDUSTRIA DEL COQUE, INCLUYE OTROS DERIVADOS DEL CARBON MINERAL Y DEL PETROLECO C/

Fabricación de Coque y otros derivados del Carbón Mineral.....	6
--	---

**INDUSTRIAS BASICAS DE METALES NO FERROSOS, INCLUYE
EL TRATAMIENTO DE COMBUSTIBLES NUCLEARES**

Tratamiento de Uranio y Combustibles Nucleares
Beneficiados..... 1

**FABRICACION, REPARACION Y/O ENSAMBLE DE MAQUINARIA
Y EQUIPO PARA USOS GENERALES, CON O SIN MOTOR ELEC
TRICO INTEGRADO. INCLUYE ARMAMENTO**

Fabricación de Armas de Fuego y Cartuchos..... 5

**FABRICACION Y/O ENSAMBLE DE MAQUINARIA, EQUIPO Y
ACCESORIOS ELECTRICOS, INCLUSO PARA LA GENERACION
DE ENERGIA ELECTRICA**

Fabricación de Partes de Accesorios para el
Sistema Eléctrico Automotriz..... 4

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Todas las actividades reguladas dentro de es-
te inciso pertenecen al número 4, en el cual
se permite hasta el 40% de capital extranjero
en sociedades.

OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS

Acuñaación de Monedas..... 1

ELECTRICIDAD

Generación y Transmisión de Energía Eléctrica..... 1

Suministro de Energía Eléctrica..... 1

**EDIFICACION, CONSTRUCCION DE OBRAS DE URBANIZACION,
CONSTRUCCION E INSTALACIONES INDUSTRIALES, OTRAS -
CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y TRABAJOS ESPECIALES**

Todas las actividades reguladas dentro de es-
tos incisos pertenecen al número 6, en el ---
cual se requiere la autorización de la CNIE -
para participar en forma mayoritaria.

**COMERCIO DE PRODUCTOS NO ALIMENTICIOS AL PORMENOR,
EN ESTABLECIMIENTOS ESPECIALIZADOS**

Comercio al pormenor de gas licuado combustible... 2

Comercio al pormenor de armas de fuego, cartu
chos y municiones..... 5

TRANSPORTE FERROVIARIO

Servicio de Transporte por Ferrocarril..... 1

AUTOTRANSPORTE DE CARGA, Y OTROS TRANSPORTES TERRESTRES DE PASAJEROS, INCLUYE ALQUILER DE AUTOMOVILES

Estas actividades pertenecen al número 2, el cual regula actividades reservadas a mexicanos.

TRANSPORTE POR AGUA

Servicio de Transporte Marítimo de Altura..... 6

Servicio de Transporte Marítimo de Cabotaje..... 2

Servicio de Remolque en Altamar y Costero..... 2

Servicio de Transporte Fluvial y Lacustre..... 5

Servicio de Transporte en el Interior de Puertos.. 5

Servicio de Alquiler de Embarcaciones Turísticas..... 6

TRANSPORTE AEREO

Se clasifican dentro del Número 2.

COMUNICACIONES. (SE EXCLUYEN SERVICIOS PRESTADOS POR EL ESTADO)

Servicios Telefónicos..... 5

Servicios Telegráficos..... 1

Otros Servicios de Telecomunicaciones..... 5

SERVICIOS DE INSTITUCIONES CREDITICIAS, BANCARIAS, Y AUXILIARES DE CREDITO

Banca..... 1

Fondos y Fideicomisos Financieros..... 1

Uniones de Crédito..... 2

Almacenes Generales de Depósito..... 2

Arrendadoras Financieras.....	5
Casas de Cambio.....	2
Consejo, Fomento y Comisiones Financieras.....	2
Instituciones no Bancarias de Capacitación de Ahorro y de Otorgamiento de Préstamos.....	2
Otras Instituciones Crediticias.....	2

SERVICIOS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL MERCADO DE VALORES

Servicio de Casas de Bolsa.....	2
Servicio de Sociedades de Inversión D/.....	2
Servicio de Sociedades Operadora de Sociedades de Inversión D/.....	6
Servicio de Bolsa de Valores.....	2

SERVICIOS DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS

Se clasifican bajo el número 2.

SERVICIOS EDUCATIVOS PRESTADOS POR EL SECTOR PRIVADO

Se clasifican bajo el número 6

SERVICIOS DE ESPARCIMIENTO RELACIONADOS CON LA CINE MATOGRAFIA, TEATRO, RADIO Y TELEVISION PRESTADOS POR EL SECTOR PRIVADO

Se clasifican bajo el número 2

PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES, TECNICOS Y ESPECIALIZADOS. EXCLUYE LOS AGROPECUARIOS

Servicios de Notarías Públicas.....	2
Servicios Jurídicos.....	6
Servicios de Contaduría y Auditoría.....	6
Servicios de Agencias Aduanales y de Representación.....	2

SERVICIOS RELACIONADOS CON LA CONSTRUCCION. SERV
CIOS RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE TERRESTRE

Se clasifican bajo el número 6

SERVICIOS RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE POR AGUA

Se clasifican en el número 2

SERVICIOS RELACIONADOS CON EL TRANSPORTE AEREO Y -
CON LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE SEGUROS Y ---
FIANZAS

Se clasifican dentro del número 6

C A P I T U L O I V

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se analizó el conjunto de disposiciones administrativas y legales que configuran la política mexicana sobre inversiones extranjeras. Ante todo vale decir que dicho cuerpo legal es sumamente complejo, pero de gran importancia e interés.

A continuación se expondrán algunos de los puntos más sobresalientes del estudio realizado:

La evolución en el sector de las inversiones extranjeras ha sido el resultado de decisiones de carácter nacionalista que en determinadas etapas de la historia ha adoptado el gobierno mexicano. Estas decisiones se han expresado a través de la mexicanización de empresas extranjeras operando en sectores básicos de la economía. El fundamento general de esta política obedece al propósito de establecer un mayor control sobre los campos de acción del capital externo, orientándolo hacia un desarrollo más positivo.

Esta política de mexicanización obedece principalmente a los sucesos de la historia. La inversión extranjera desde sus orígenes, contribuyó a impulsar el desarrollo del país, pero debido a los abusos e injusticias que se cometieron durante tanto tiempo, esta idea fue desterrándose poco a poco. De esta manera se llegó a un proceso de nacionalización que tomó impulso con la expropiación petrolera de 1938.

A principios de los años 60, casi toda la inversión extranjera que existía en las industrias extractivas, servicios públicos, y varias otras actividades económicas, perdió la importancia que había tenido anteriormente. Sin embargo, a finales de la segunda guerra mundial, dicha inversión se empezó a dirigir en grandes volúmenes a campos nuevos como la manufactura, comercio y servicios. Esto produjo una creciente presencia de capital externo en esos sectores, recuperándose los sectores básicos de la economía en manos de mexicanos.

Con el advenimiento de la Ley de Inversiones Extranjeras, se pretendió adoptar las medidas necesarias para asegurar la preservación de las actividades que hacen posible un desarrollo autónomo. Dicho instrumento jurídico contiene los criterios para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales dicha inversión se regirá.

Dentro de la LIE encontramos ciertos principios generales sobre los cuales se permite recibir capitales del exterior.

Por ejemplo, el Estado se ha reservado determinadas actividades económicas que tienen grandes repercusiones en la economía, como son: el petróleo, la petroquímica básica, energía eléctrica, ferrocarriles, correo, telégrafos y radiotelegra-

fia, y otros servicios públicos.

Por otro lado, hay actividades económicas donde sólo los mexicanos pueden tener participación, con el propósito de asegurar una menor dependencia económica. Entre ellas se encuentra el sector financiero, autotransporte por carretera, teléfonos y otras.

Por último, existen ciertas actividades económicas en las cuales se limita a un porcentaje determinado, que varía de 34 a 49%, en el capital de las empresas. En este rubro encontramos: piscicultura y pesca, minería, transporte marítimo, transporte aéreo, industria cinematográfica, refrescos embotellados, petroquímica secundaria, y más recientemente, industria siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio; en su mayor parte se trata de sectores que han tenido en México una larga trayectoria.

Después de la creación de la LIE, encontramos que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a través del uso de sus facultades discrecionales, ha emitido varias resoluciones generales con el fin de reglamentar las disposiciones relativas a esta materia.

Las Resoluciones Generales de la CNIE, sirven para acla-

rar y desistematizar las disposiciones de la LIE que requieren de ello a juicio de la Comisión.

Al expedir por ejemplo en 1973 la Resolución General Número 1, se estableció que las empresas maquiladoras pueden -- constituirse hasta con el 100% de capital extranjero, abrir -- nuevos establecimientos y transmitir sus acciones sin previa autorización para ello. Esto fue confirmado por la Resolución General Número 2, del 30 de agosto de 1984.

Todas las Resoluciones Generales dictadas por la CNIE -- hasta 1984 fueron abrogadas por el Nuevo Reglamento de Inversiones Extranjeras de 1989. Posteriormente se emitieron cuatro nuevas Resoluciones, mismas que sirvieron para fijar los criterios para la aplicación de ciertos procedimientos tales como la emisión de resoluciones específicas y la canalización de "inversión neutra", ambas figuras contempladas por el Reglamento de alusión.

Por último, fue analizado el Nuevo Reglamento de Inversiones Extranjeras de 1989. Fue expedido por el Presidente -- Carlos Salinas de Gortari, como parte de su política de apertura comercial. Este Reglamento establece todo un régimen -- nuevo para la inversión extranjera.

En general, puede concluirse de la lectura de este estudio que la regulación de las inversiones extranjeras ha evolucionado a través del tiempo hacia un sistema más abierto y flexible, dando mayores oportunidades al inversionista de invertir su capital en el país.

Sin embargo, cabe preguntarse si en realidad se les está otorgando seguridad jurídica en sus operaciones a inversionistas extranjeros en México, cuando se permite cambiar varias disposiciones de una Ley a través de un Reglamento, que en varios puntos excede de la letra y de la intención de dicha Ley, y en algunas ocasiones permite lo que ésta y otras disposiciones prohíben expresamente.

Aunque bien es cierto que la regulación de las inversiones extranjeras debe evolucionar conforme a las necesidades presentes del país, no es justificable que ello se haga en forma tan abierta por la vía reglamentaria.

Se ha opinado que el motivo por el cual no se abrogó la LIE y se creó una nueva Ley, se debe a que hubiera sido casi imposible su aceptación ante un Congreso políticamente dividido como el nuestro.

Aunque el contenido del Reglamento sea un intento muy po

sitivo de implantar un nuevo régimen para la inversión extranjera, es lamentable que se haya realizado pasando por alto -- nuestro marco jurídico constitucional, poniendo en duda su legitimidad ante nuestros propios ojos y los de otros países.

Esperamos que, en los próximos años, se haga una correcta aplicación de las disposiciones del Nuevo Reglamento, siempre dentro de el marco jurídico de la Constitución, con el objeto de hacer más expeditos y accesibles todos los trámites y procedimientos para lograr atraer nuevas inversiones extranjeras que complementan la economía de nuestro país.

CONCLUSIONES

Del resumen histórico realizado se observaron los siguientes cambios en la política en torno a las inversiones extranjeras en México:

1.- En la Epoca Colonial, las leyes españolas tocaban - muy por encima aspectos relacionados con la inversión extranjera en los territorios conquistados. Fue en el México Independiente cuando se crearon los primeros cuerpos legales que en forma sistematizada regularon dicha actividad.

2.- Durante el gobierno de Porfirio Díaz, (1810-1910), surgió un gran interés por parte de los norteamericanos en -- los recursos económicos de México, y en las generosas concesiones que se les otorgaban, por lo que nuestro país se convirtió en la principal ubicación de sus inversiones.

3.- El hecho de aceptar capital extranjero, preponderantemente de origen norteamericano, como solución a la grave escasez de recursos financieros que en aquella época prevalecía, se tradujo en una influencia política antipopular e indeseada en nuestro país.

4.- El predominio incontrolable de la inversión extranjera en los sectores básicos de la economía y los prejuicios--causados a gran parte de la población como resultado de ello-

trajeron como consecuencia la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, la cual confirmó para la Nación el dominio directo de los recursos del subsuelo.

5.- La política en la época pos-revolucionaria en torno a las inversiones extranjeras fue la de tratar de enseñar a la nación los beneficios que podrían obtenerse de una inversión-extranjera reglamentada.

6.- Con la gradual mexicanización de las industrias básicas para el desarrollo del país, como sucedió con las industrias minera, eléctrica, petrolera, la banca y el sistema ferroviario, desaparecieron en gran parte las fuentes de conflicto heredadas del pasado, entre la inversión extranjera y los intereses económicos-políticos del México moderno.

Del análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras se obtuvieron las siguientes conclusiones:

1.- El inversionista extranjero debe considerarse como nacional, y por lo mismo, no debe invocar la protección del gobierno de donde proviene.

2.- A la inversión extranjera no se le concede ningún trato preferencial, ni garantías especiales, ya que debe co-

rrer los mismos riesgos que toda clase de inversión que busca ganancias.

3.- La LIE contempla la figura del fideicomiso, mediante la cual se atenúan ciertas prohibiciones constitucionales tales como el derecho al uso y goce de todo tipo de bienes -- por inversionistas extranjeros.

4.- La LIE contiene una política de fomento a la co-inversión, procurando una amplia cooperación entre los inversionistas extranjeros y los mexicanos.

5.- Dentro de la LIE encontramos ciertas restricciones a la inversión extranjera dependiendo de la actividad económica de que se trate.

Entre algunos de los puntos más novedosos del Nuevo Reglamento se encontraron los siguientes:

1.- El permiso automático para constituir sociedades -- con 100% de capital extranjero sin permiso previo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sólo se necesita cumplir con ciertos requisitos para llevar a cabo este tipo de inversiones.

2.- El mecanismo de la afirmativa ficta, por medio del-

cual se asegura una rápida contestación a las solicitudes de permisos requeridas por inversionistas extranjeros.

3.- Admite la celebración de fideicomisos en los que inversionistas extranjeros adquieran derechos de voto y pecuniarios sobre acciones y sociedades mexicanas aún cuando por medio de estos contratos se rebase la proporción del 49% del capital extranjero en dichas empresas. La aprobación de este tipo de fideicomisos facilitará muchas operaciones que beneficiarán tanto a nacionales como a extranjeros.

4.- Regula la inversión realizada por las Sociedades Financieras Internacionales, estableciendo que no se considerará como inversión extranjera la que realicen, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, ya que son benéficas las aportaciones que dichas sociedades hacen al país.

5.- Define lo que es la inversión neutra, que definitivamente impulsará y enriquecerá al mercado bursátil mexicano, dando oportunidad a inversionistas extranjeros de participar directamente en él.

6.- Redefine y aclara asimismo los conceptos de nuevos establecimientos, nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.

7.- Suprime la necesidad de ciertos permisos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que tradicionalmente se venían requiriendo sin fundamento legal alguno, específicamente en lo tocante a la constitución y modificación de sociedades mexicanas y para la adquisición de ciertos inmuebles por algunas de estas sociedades.

8.- Regula los fideicomisos de zonas prohibidas, las cuales ahora son llamadas "zonas restringidas". Por medio de esta regulación, se le desprende a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la facultad de resolver las solicitudes de permisos para constituir dicho tipo de fideicomisos.

9.- Aclara ciertas dudas que existían en cuanto a la duración de fideicomisos, atendiendo a la preocupación de inversionistas extranjeros del plazo de 30 años como máximo para los fideicomisos de zona prohibida. Por ello estableció específicamente que pueden celebrarse nuevos contratos respecto de los mismos bienes fideicometidos en un fideicomiso ya existente.

10.- Establece ciertos cambios en el sistema del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y hace modificaciones en cuanto a las inscripciones en dicho Registro.

11.- Abroga y deroga varias disposiciones legales en materia de inversiones extranjeras, tales como el Reglamento - del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de 1973.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3a. -- ed., Talleres Gráficos de la Nación, México, 1982.

Ley General de Población; 8a. ed., Porrúa, México, 1982.

Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inver- - sión Extranjera; Edición Secretaría de Gobernación, Talle- - res Gráficos de la Nación, México, 1988.

Lineamientos Sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su Promoción; Edición Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior-- 1984-1988; Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto de 1984, México, 1984.

Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y -- Regular la Inversión Extranjera; Diario Oficial de la Federación del 16 de Mayo de 1989, México, 1989.

Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; - Talleres Gráficos de la Nación, Edición Secretaría de Gober- nación, México, 1988.

Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; Diario Oficial de la Federación del 5 de no- - viembre de 1975; 6a. ed., Porrúa, México, 1981.

Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1977, 6a. ed., Porrúa, México, 1981.

Resolución General Número 1 que establece un Procedimiento Expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras Emita Resoluciones Específicas; Diario Oficial del 21 de junio de 1989, México, 1989.

Resolución General Número 2 que Establece Criterios para la Aplicación de Diversas Disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; Diario Oficial de la Federación del 21 de junio de 1989, México, 1989.

Resolución General Número 3 que Establece Criterios y Mecanismos Especiales para la Aplicación de Diversas Disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en Relación con la Inversión Neutra; Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1990, México, 1990.

Resolución General Número 4, que Establece el Régimen para los Inversionistas que Tengan Concertados Compromisos, Metas y Programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la Fecha de Entrada en Vigor del Re-

glamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y --
Regular la Inversión Extranjera, de Acogerse a Compromisos,
Metas y Programas Similares a los Señalados en el Artículo-
5 del Mismo Ordenamiento; Diario Oficial de la Federación -
del 14 de septiembre de 1990, México, 1990.

Resolución General Número 11, Relativa al Criterio para la --
Aplicación del Artículo 8 de la Ley para Promover la Inver-
sión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; Diario Ofi-
cial de la Federación del 15 de enero de 1976, 6a. ed., Po-
rrúa, México, 1981.

Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resolucio-
nes Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inver-
siones Extranjeras; Edición Secretaría de Gobernación, Ta-
lleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Resolución General sobre Nuevos Campos de Actividad Económica
y Nuevas Líneas de Productos; 6a. ed., Porrúa, México, ----
1981.

OBRAS CONSULTADAS:

BARRERA GRAF, JORGE: Inversiones Extranjeras; 1a. ed., Porrúa, México, 1975. (550 páginas).

CASTAÑEDA, JORGE: La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del Derecho Internacional; en KURT WALDHEIM et alli: Justicia Económica Internacional; 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1976. (286 páginas).

DAVIS L. REGINALD: Industria Maquiladora y Subsidiarias de -- Co-Inversión. Régimen Jurídico y Corporativo; 1a. ed., Cárdenas Editor, México, 1985. (550 páginas).

GOMEZ PALACIO, IGNACIO Y GUTIERREZ ZAMORA: Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México; Edición Privada, México, 1974. (243 páginas).

GOMEZ PALACIO, IGNACIO Y GUTIERREZ ZAMORA: Inversión Extranjera Directa; 1a. ed., Porrúa, México, 1985. (380 páginas).

HANSEN D. ROGER: La Política del Desarrollo Mexicano; (traducción del inglés por Clementina Zamora); 10a. ed., Siglo -- Veintiuno Editores, México, 1980. (340 páginas).

MENDOZA BERRUETO, ELISEO: La Transferencia de Tecnología y -- las Inversiones Extranjeras en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; en KURT WALDHEIM et alli: -- Justicia Económica Internacional; 1a., ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1976. (286 páginas).

- NADAL EGEE, ALEJANDRO: Instrumentos de Política Científica y Tecnológica en México; El Colegio de México, 1a. ed., México, 1977. (309 páginas).
- RAMOS GARZA, OSCAR: Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida; 1a. ed., Dofiscal Editores, México, 1989. (241 páginas).
- RAMOS GARZA, OSCAR: Los Extranjeros y la Propiedad Territorial en México. Fideicomisos de Zona Prohibida; Suplemento de Actualización, 1a. ed., Dofiscal Editores, México, 1989. (18 páginas).
- RAMOS GARZA, OSCAR: México Ante la Inversión Extranjera; 3a. ed., Docal Editores, México, 1974. (390 páginas).
- SEPULVEDA BERNARDO Y CHUMACERO ANTONIO: La Inversión Extranjera en México; 1a. ed. de la 2a. reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1983. (262 páginas).
- TENA RAMIREZ, FELIPE: Leyes Fundamentales de México 1808-1979; 9a. ed., Porrúa, México, 1980.
- UNGER KURT Y SALDANA, LUZ CONSUELO: México: Transferencia de Tecnología y Estructura Industrial; Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1a. ed., México, 1984. (171 páginas).
- VAZQUEZ TERCERO, HECTOR: Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México; 1a. ed., Comité Bilateral de Hombres de Negocios, México, 1971. (103 páginas).