

300609
5
2ej

UNIVERSIDAD LA SALLE
ESCUELA DE DERECHO

"PANORAMA GENERAL DEL NUEVO MARCO JURIDICO PARA LAS
INVERSIONES EXTRANJERAS DERIVADO DE LA PUBLICACION
DEL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION
MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MIGUEL ROBERTO ARAUJO ULRICH

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

DICIEMBRE DE 1992

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION.....	VII
PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO.....	XI
 CAPITULO I	
INVERSION EXTRANJERA: CONCEPTO Y PROBLEMÁTICA.....	1
A) CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA.....	2
A.1.- Semántica de la Expresión "Inversión Extranjera".....	2
A.2.- Significado Económico de la Expresión "Inversión Extranjera".....	3
A.3.- Noción Jurídica de "Inversión Extranjera.....	9
A.4.- Clases de Inversión Extranjera.....	10
A.4.1.- Inversión Extranjera Indirecta.....	10
A.4.2.- Inversión Extranjera Directa.....	11
B) EL FENOMENO DE LAS TRASNACIONALES.....	12
B.1.- Noción de Trasnacional Conceptos de:Christopher Tugendhat;Raymond Vernon;Homer G. Angelo;Leonel Péreznieto;- Javier R. Brito Moncada;Francois Perroux y Luis Pazos.....	15
B.2.- Evolución Histórica de las Trasnacionales.....	21
B.3.- Aspectos Estructurales y Operativos de las Trasnacionales.....	27
A)Agrupamientos de Integración Vertical..	30
B)Agrupamientos de Integración Horizontal.....	31
C)Agrupamientos en Forma de Conglomerado.	32
C) PROBLEMÁTICA DE LA INVERSION EXTRANJERA.....	38
C.1.- Aspectos Negativos de la Inversión Extranjera 1.-Desajustes Económicos por Desplazamien- to de Capitales;2.-El Problema del Imperia- lismo y la Dependencia;3.-Descapitaliza- ción;4.-Desplazamiento de Empresas Naciona- les;5.-Problemas Laborales;6.-Problemas Pa- ra el País Exportador de Capitales.....	38
C.2.- Aspectos Positivos de la Inversión Extranjera 1.-Suple la Carencia de Capital Local; 2.- Producción de Artículos que de Otra Forma Tendrían que Importarse;3.-Exportación de Bienes y Servicios con la Consecuente Ayuda Para Equilibrar la Balanza de Pagos;4.- Contribuye al Desarrollo Tecnológico del - País Receptor;5.-Desarrollo por Arrastre ; 6.-Creación de Empleos;7.-Inserción en las Relaciones Económicas Mundiales.....	54

CAPITULO II	
EVOLUCION HISTORICA DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS RELATIVAS A LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.....	59
A) Epoca Colonial.....	61
B) Independencia (1810-1820).....	61
C) 1820-1830.....	62
D) 1830-1870.....	63
E) Porfiriato.....	63
F) Primera Etapa Revolucionaria y Constitución de 1917.....	64
G) Periodo de Reconstrucción.....	71
H) Periodo de Industrialización (1940-1971).....	80
I) Periodo Contemporáneo.....	96

CAPITULO III	
EL MARCO JURIDICO PARA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN GENERAL.....	134
A) INVERSIONISTAS EXTRANJEROS	
Personas morales extranjeras; personas físicas extranjeras; unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar su manejo; sociedades financieras internacionales para el desarrollo.....	136
B) LIMITACIONES A LA INVERSION EXTRANJERA.....	148
B.1.- Equiparación de los Extranjeros con los Nacionales Respecto de los Bienes que Adquieran y Prohibición a los Primeros de Invocar la Protección de su Gobierno.....	149
B.2.- Zonas Prohibidas.....	152
B.3.- Adquisición de Dominio de Tierras y Aguas y Concesiones Para Explotación de Aguas.....	153
B.4.- Actividades Reservadas.....	154
B.4.1.- Al Estado Mexicano.....	154
B.4.2.- A Mexicanos.....	155
B.5.- Porcentajes Máximos de Participación: Casos Especiales y Regla General.....	157
B.5.1.- Casos Especiales.....	157
B.6.- Limitaciones a la Facultad Para Adquirir Empresas Preestablecidas.....	166
B.7.- Limitaciones a la Facultad de Determinar el Manejo de una Empresa.....	170
B.8.- Limitaciones en Cuanto a la Administración de una Empresa.....	171

C)	LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES	
	EXTRANJERAS.....	174
	C.1.- Estructura de la Comisión Nacional	
	de Inversiones Extranjeras.....	175
	C.1.1.- El Comité de Representantes.....	176
	C.1.2.- El Secretario Técnico.....	177
	C.1.3.- El Secretario Ejecutivo.....	178
	C.1.4.- El Funcionamiento de la Comisión..	179
	C.2.- Facultades y Atribuciones de la	
	Comisión Nacional de Inversiones	
	Extranjeras.....	181
	C.2.1.- Funciones y Atribuciones	
	Contenidas en el Artículo	
	12 de la LIE.....	181
	C.2.2.- Criterios Para la Aprobación	
	de la Inversión Extranjera.....	191
	C.2.3.- Concertación de Compromisos.....	193
D)	INVERSION EXTRANJERA MEDIANTE FIDEICOMISOS...	194
	D.1.- De los Fideicomisos de Inmuebles en	
	las Fronteras y en los Litorales.....	195
	D.1.1.- Autoridades Participantes en la	
	Operación.....	197
	D.1.2.- Alcance y Requisitos Generales	
	del Fideicomiso.....	198
	D.2.- Inversión Neutra.....	201
	D.3.- Inversión Extranjera Temporal.....	202
E)	EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES	
	EXTRANJERAS.....	207
	E.1.- Finalidad, Naturaleza y Competencia....	208
	E.2.- Su Estructura.....	211
	E.2.1.- Sección Primera.....	212
	E.2.2.- Sección Segunda.....	213
	E.2.3.- Sección Tercera.....	214
	E.3.- Aspectos Procedimentales del Registro	
	Nacional de Inversiones Extranjeras....	215
	E.3.1.- Aspectos Generales.....	215
	E.3.1.1.- Tipos de Inscripción.....	217
	E.3.1.2.- Afirmativa Tácita.....	219
	E.3.1.3.- Plazos y Prórrogas.....	219
	E.3.1.4.- Suspensión, Cancelación y Recti	
	ficación de Oficio de Anotacio	
	nes e Inscripciones.....	221
	E.3.1.5.- Recurso de reconsideración.....	222
	E.3.2.- Aspectos Particulares de la	
	Sección Primera.....	224
	E.3.3.- Aspectos Particulares de la	
	Sección Segunda.....	226
	E.3.4.- Aspectos Particulares de la	
	sección Tercera.....	229
F)	EL REGIMEN DE SANCIONES EN NUESTRO MARCO	
	JURIDICO.....	230

CAPITULO IV

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA Y A LA NUEVA POLITICA MEXICANA HACIA LA INVERSION EXTRANJERA.....	234
A) NOVEDADES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO.....	235
A.1.- Novedades Contendidas en el Reglamento Relativas a la Inversión Extranjera - Directa.....	235
A.2.- Novedades Relativas al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	239
A.3.- Novedades en Cuanto a la Constitución de Sociedades Con o Sin Inversión Extranjera.....	241
A.4.- Novedades Respecto a la Adquisición - de Inmuebles por Sociedades Con o Sin Inversión Extranjera.....	242
B) CONSIDERACIONES EN CUANTO A LA CONSTITUCIONALIDAD Y TECNICIDAD DEL REGLAMENTO.....	242
B.1.- Reglamentos y Facultad Reglamentaria.....	244
B.2.- Disposiciones de Constitucionalidad Dudosa del RLIE.....	245
B.3.- Nuestra Postura.....	248
C) EL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA FRENTE A LA CIRCUNSTANCIA ECONOMICA DEL PAIS.....	254
CONCLUSIONES.....	259
BIBLIOGRAFIA.....	271

I N T R O D U C C I O N

I N T R O D U C C I O N

Los últimos diez años se han caracterizado por un acelerado proceso de cambio a nivel mundial.

Este proceso ha comprendido radicales transformaciones en los campos de la política (la apertura a una vertiente democrática en los países bajo la férula soviética y en América Latina) y de la economía (el desprestigio creciente de las tesis socialistas acompañado de un rápido avance del neoliberalismo; la formación de grandes bloques comerciales multinacionales; la consolidación de Japón como potencia, etc.) y, desde luego, se ha traducido en una revisión profunda de ideologías que empiezan a mostrarse obsoletas.

México no se ha quedado al margen de este contexto y, --siendo más precisos, no puede permanecerle ajeno. No asumir las medidas necesarias para que nuestro país se incorpore a las nuevas corrientes que modelan al mundo, podría representar el escape de las oportunidades implícitas en formar parte del orden internacional en gestación.

La materia de "inversiones extranjeras" constituye uno de los frentes principales para la tarea de modernización emprendida por el régimen actual. Esto obedece a múltiples motivos, entre los que se destacan: la necesidad imperiosa de capitalizar al país evitando, en lo posible, el endeudamiento; la creación de empleos; el no aislarnos de los cambios tecnológicos que día a día ocurren en

los países industrializados; facilitar nuestra integración a los "bloques" que, probablemente, regirán el manejo de la economía mundial en el futuro, etcétera.

En Mayo de 1989, a escasos seis meses de su instalación en el poder, el gobierno de Salinas de Gortari promulgó el "Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ordenamiento que, además de abrogar al "Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras", así como a diversos decretos, acuerdos y resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tuvo un significado más profundo, pues, en nuestro concepto, representó el acto inaugural de una totalmente nueva actitud del Estado Mexicano frente al fenómeno de la inversión extranjera.

La publicación del citado Reglamento a un tiempo ha revitalizado antiguas polémicas y ha despertado otras nuevas en torno a la inversión extranjera y a su normatividad en México. Los puntos que, a nuestro juicio, resultan más importantes de estas discusiones son:

- a) el concepto de "transnacional"
- b) los aspectos negativos que apareja la apertura a la inversión extranjera
- c) los aspectos positivos
- d) los resultados obtenidos por el RLIE a dos años de su publicación
- e) la determinación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del RLIE

El presente trabajo aspira a explorar, en la medida de lo posible, las cuestiones mencionadas; para estos efectos, se ha ordenado de la siguiente manera:

- 1.- Primeramente se analizará en que consiste la inversión extranjera y cuales son los aspectos negativos y positivos que ésta conlleva. Se enfatizará en el estudio de las transnacionales, ya que es en torno a esta figura que surgen las mayores críticas contra el capital foráneo.
- 2.- En el segundo capítulo se presenta un esbozo histórico de las disposiciones jurídicas que a lo largo del tiempo han regulado a la inversión extranjera en nuestro país.
- 3.- En tercer término se realiza una somera descripción del marco jurídico vigente para la inversión extranjera resultante de la publicación del nuevo reglamento.
- 4.- Finalmente, se abordan algunas cuestiones particulares del Reglamento, tales como, las novedades que contiene, la determinación de su constitucionalidad o inconstitucionalidad y el impacto que ha tenido en dos años de vigencia.

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO

- LIE Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera
- RLIE Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera
- CNIE Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
- RNIE Registro Nacional de Inversiones Extranjeras
- SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento industrial
- SRE Secretaría de Relaciones Exteriores
- DO Diario Oficial de la Federación

C A P I T U L O I

INVERSION EXTRANJERA: CONCEPTO Y PROBLEMÁTICA

CAPITULO I

INVERSION EXTRANJERA: CONCEPTO Y PROBLEMÁTICA

A lo largo de este capítulo, pretendemos brindar un panorama general del fenómeno de la inversión extranjera desde distintos puntos de vista, como son el económico, el social y el jurídico. Esta tarea nos parece indispensable para contar con los elementos necesarios de análisis y crítica sobre las disposiciones normativas que pretenden regular esta manifestación.

El orden subsecuente es: primeramente, abordaremos la cuestión del significado de la expresión "inversión extranjera"; en segundo término, tocaremos el problema que representan las transnacionales pues, como veremos, ambos fenómenos están inseparablemente vinculados; finalmente, intentaremos exponer cuales son los puntos controversiales que gravitan en torno al tema mediante un breve análisis de las ventajas y desventajas que representa la inversión extranjera.

A) CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA

A.1.- SEMANTICA DE LA EXPRESION "INVEESION EXTRANJERA"

"Inversión":Sustantivo,singular,femenino."...Acción de emplear capital en negocios productivos..." (1)

Creemos que son dos las notas esenciales de la inversión:una es la del empleo de capital (entendiendo por éste,medios de producción,mismos que pueden consistir o no en dinero);la otra es su aplicación a negocios productivos,se busca la obtención de una ganancia o el incremento del propio capital,ésto es lo que lo distingue de un simple gasto.

"Extranjera":Adjetivo,singular,femenino."De otro país o nación" (2).

Podemos inferir que la noción de inversión extranjera sería la siguiente:

Inversión Extranjera:Acción de emplear capital proveniente de otro país o nación en negocios productivos.

A.2.-SIGNIFICADO ECONOMICO DE LA EXPRESION "INVERSION EXTRANJERA"

El concepto coloquial de "Inversión Extranjera" al que dedicamos el punto anterior,corresponde a la simplificación de un fenómeno complejo cuyo estudio corresponde primordialmente a la ciencia económica. Veamos que tiene que decirnos un diccionario

1.-Diccionario "Pequeño Larousse Ilustrado",Editorial LAROUSSE, cuarta edición,PARIS,1973

2.-Ibid Ant.

especializado a este respecto:

Inversión: "Activos hechos por el hombre, que se emplean en la producción de bienes de consumo o de nuevos bienes de inversión... la inversión es el uso de factores de producción para producir bienes de capital que satisfagan las necesidades del consumidor "de una forma indirecta" pero más plena en el futuro... La inversión puede dividirse en: 1) capital fijo, 2) bienes en proceso, 3) stocks... La inversión puede dividirse también, en inversión "privada" (interior), "pública" y "extranjera"... La "Inversión Extranjera" consiste en los títulos sobre riqueza real en propiedad de personas o gobiernos de países extranjeros. Un país puede invertir, por consiguiente, en el extranjero en la medida solamente en que está exportando más bienes y servicios de los que está importando; es decir, que la inversión exterior requiere de un esfuerzo productivo de la misma manera que la producción interior de bienes de capital. Esta inversión exterior puede asumir la forma de préstamos o créditos a personas de otros países, la compra de activos reales en el extranjero, o un aumento en las reservas de oro y divisas del país..." (3)

El propio diccionario transita de lo general a lo particular y dedica un apartado específico al tema de la inversión extranjera:

"Inversión Extranjera: Adquisición por el gobierno o los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero en la forma de depósitos bancarios, letras de gobiernos extranjeros, valores industriales o gubernamentales, o títulos de tierras, edificios o equipos de capital. Las inversiones privadas en el extranjero se harán, normalmente, con la esperanza de obtener un tipo de interés superior o unos mayores dividendos, u otros tipos de renta de los que --

(3) Diccionario de Economía, Ediciones Orbis S.A., Autores varios, Primera edición, España 1983.

pueden obtenerse en el interior del país, - en la expectativa de variaciones de los tipos de cambio, o por temor a cambios políticos o fiscales en el país... El beneficio para un país de la inversión en el extranjero, en comparación con la inversión interior, puede diferir del interés monetario o rendimiento percibido por el inversor, puesto que puede afectar el empleo, a la productividad del trabajo, a la relación de ingreso del gobierno... o... por ejemplo donde abarate el precio de las importaciones, como probablemente sucedió en el siglo XIX." (4)

Podríamos intentar sintetizar algunos de los conceptos vertidos en las dos citas que anteceden de la siguiente manera:

INVERSION EXTRANJERA: Colocación y empleo de recursos de producción por parte de una entidad física o moral, pública o privada, en un país ajeno al propio, con la finalidad de obtener un beneficio que puede ser de diversos tipos, tales como la ampliación de mercados, recaudación de dividendos, búsqueda de mayores rendimientos, búsqueda de un clima fiscal más benigno, etc.

Para comprender mejor la noción económica de la inversión extranjera, debemos tomar en cuenta las dos facetas de su --

(4) Ibid Ant.

existencia : la interna, que comprende aquellos factores que determinan la recepción del capital extranjero; y la externa , que abarca los factores que motivan la exportación del capital:

1.-Faceta Interna: La riqueza de un país se mide en relación a los bienes de capital con que cuenta, entendiéndose por capital "la herramienta, maquinaria o cualquier otro medio, por virtud del cual se producen bienes y servicios" ("el capital suele identificarse con el dinero, pero éste es sólo una forma de representar el capital"). (5)

Existe una íntima relación entre el capital y el ahorro, pues éste último es el presupuesto de existencia del primero. Luis Pazos define a el ahorro como "el sacrificio de un goce presente con el objeto de lograr una mayor producción futura". Por ejemplo, si tenemos un campesino que posterga el goce de parte del producto de su trabajo para juntar dinero para la adquisición de un tractor, eventualmente este sacrificio (el ahorro), le permitirá -- comprar el citado aparato, que no es otra cosa que un bien de capital.

Para que el sacrificio que constituye al ahorro sea posible, el campesino que hemos tomado de ejemplo, debe tener un excedente en su producción respecto de lo que consume , pues este excedente conforma, precisamente, lo que se puede ahorrar.

Trasladaremos ahora nuestro ejemplo al plano de los países, esta operación ha sido esquematizada por Luis Pazos de la

(5) Pazos, Luis: "Ciencia Y Teoría Económica", pág. 135, Primera edición, Novena Impresión, Octubre 1983 , Editorial Diana, México.

siguiente manera :

"Si un país produce más de lo que consume, no tiene problemas, pues tendrá ahorro e inversión y cada vez progresará más.

Si un país produce lo mismo que consume, su economía, teóricamente será estacionaria y no progresará ni se empobrecerá, aunque en realidad, esta situación significa un atraso.

Cuando un país produce menos de lo que consume, que es el caso en que se encuentran ca si todos los países subdesarrollados, se puede optar por dos caminos para lograr una inversión que permita aumentar la producción:

1.-Forzar el consumo abajo, del nivel de producción, esto es conocido económicamente--- como racionamiento.

2.-Recurrir al ahorro de otros países , mediante dos formas :

A)Préstamos para comprar lo que no se produce o bienes de capital para -- producir más.

B)Inversión directa o inversión ex--- tranjera, que consiste en que empresas de otros países aumenten el volumen de producción generado en el país." (6)

De lo anterior se desprende lo siguiente:el motivo fundamental de la aceptación de la inversión extranjera, es la sustitución de la falta de un ahorro interno que genere inversión, por la captación de capital foráneo destinado a incrementar la producción local.

En términos generales, podemos derivar de lo expuesto -- hasta ahora una conclusión de capital importancia para nuestro -- tema:

(6) Ibid Ant. Pág 138.

Un país subdesarrollado, aquel que produce lo mismo o me-
nos de lo que consume , tiene frente a sí las siguientes alterna-
tivas:

- A) Continuar con la erosión en el nivel de vida de su pobla-
ción.
- B) Optar por el racionamiento , forzando su consumo a un ni-
vel inferior al de su producción.
- C) Endeudarse.
- D) Recurrir a la inversión extranjera.

Como se vé , las dos primeras opciones son inadmisibles
y la tercera resulta , según nos lo han enseñado dolorosas expe-
riencias , sumamente riesgosa. Queda así la inversión extranjera,
con sus defectos y virtudes , como la opción más viable para sus-
tituir la falta de ahorro interno , ahora bien , lo óptimo sería
mitigar sus defectos y explotar al máximo sus virtudes.

2.-Faceta externa: Sencillamente es la contrapartida de
la cara interna del problema: Así como existen países con un défi-
cit en su ahorro , los hay con un excedente; éste puede ser rein-
vertido localmente o ser colocado en el exterior por diversas ra-
zones : expansión de mercados , reducción de costos , un atractivo
clima fiscal , mayores rendimientos en los réditos , ventajas
por conversión de divisas , uso del país receptor como trampolín
a otros mercados , etc.

A.3.-NOCION JURIDICA DE INVERSION EXTRANJERA

En la legislación mexicana, en rigor, no existe una definición que en el fondo delimite el concepto de inversión extranjera. En cambio, nos encontramos con que el artículo 2 de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) nos da los criterios para su identificación dentro del marco jurídico mexicano:

Se considera inversión extranjera la realizada en el capital de las empresas y en la adquisición de bienes cuando es -- realizada por:

- *Personas morales extranjeras.
- *Personas físicas extranjeras.
- *Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- *Empresas mexicanas en las que predomine el capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

En el tercer capítulo del presente trabajo nos abocaremos al desglose del precepto citado, por lo que, por ahora, no -- nos extenderemos en la profundización de este tema.

A.4.- CLASES DE INVERSION EXTRANJERA

En el inciso dedicado a los aspectos económicos de la inversión extranjera ya se había hecho referencia a las dos modalidades que ésta puede asumir:

A.4.1.- INVERSION EXTRANJERA INDIRECTA.-

La inversión extranjera puede asumir la forma de préstamos o créditos a personas (físicas o morales, públicas o privadas) de otros países. Esto es resultado de la interacción de un país receptor que suple su falta de ahorro interno con la importación del ahorro y de un país exportador de capitales, cuyos individuos esperan obtener beneficios a través del cobro de réditos.

Una parte de la doctrina ha denominado a esta operación "inversión extranjera indirecta", pues, en teoría, los créditos serán aplicados por el país receptor al estímulo de la productividad (lo cierto es que, en la práctica, los créditos no siempre se destinan a áreas productivas, pues hay casos en que se aplican a la satisfacción de necesidades de tipo social y otros en que, paradójicamente, al pago de los réditos vencidos de créditos anteriores).

El fenómeno de la inversión extranjera indirecta, es un tema de actualidad y de extrema importancia en el ámbito me

xicano. El papel que ha jugado como uno de los factores principales de la crisis económica que ha padecido nuestro país ha sido debatido ampliamente, principalmente por la prensa. Nuestra dolorosa experiencia nos ha hecho aprender los riesgos que entraña optar por este camino para la capitalización.

A.4.2.- INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Se da cuando el capitalista extranjero invierte directamente sus recursos en empresas productivas ubicadas en el país receptor.

La inversión extranjera directa constituye el tema del presente trabajo. Con base en esto utilizaremos únicamente el término "inversión extranjera", pero debe entenderse que cuando lo hacemos, nos estamos refiriendo en concreto a la "inversión extranjera directa".

B) EL FENOMENO DE LAS TRASNACIONALES

Es nuestra opinión que las legislaciones relativas a la inversión extranjera nacen como respuesta a una problemática particular surgida a raíz del fenómeno de las trasnacionales -- (empresas que desbordan el ámbito nacional, para extender su acción al campo internacional) y los debates que gravitan en torno a éstas y que versan sobre puntos tan delicados como pueden ser: la soberanía y la dependencia, el imperialismo, la capitalización o descapitalización de un país, el desarrollo o el subdesarrollo, etc.

Creemos que nuestro punto de vista se ve confirmado - por el artículo 6 de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que a la letra dice:

"Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los - extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón - de su actividad, se encuentren vinculados - con centros de decisión económica del exterior."

Como vemos, la preocupación de fondo de nuestro marco jurídico no estriba tanto en que el inversionista sea un extranjero, como en el "aparato" que pudiera existir detrás de él.

La inversión extranjera, típicamente se encuentra res-

paldada por entidades internacionales con intereses y características particulares que pueden chocar con el proyecto nacional del país receptor de la misma. En este marco de ideas, resulta fundamental el análisis de ese "aparato" internacional que --- usualmente es identificado como "la trasnacional".

El fenómeno de la empresa trasnacional desborda los -- cauces del derecho tradicional y además constituye un problema de variadas facetas e implicaciones, lo mismo económicas que políticas y sociológicas. A manera de ejemplo que nos permita - darnos una idea de la trascendencia del problema que nos ocupa, daremos a continuación algunas cifras que demuestran el enorme poder e influencia que tienen las trasnacionales en el -- mundo actual:

*De las 100 entidades económicas más importantes a nivel mundial 51 son empresas y 49 son Estados.

*Las ventas anuales de la General Motors superan el producto nacional bruto de Suecia y - duplican el de Grecia.

Si la General Motors fuera un país le - correspondería el tercer puesto de las potencias económicas si equiparamos su volumen de negocios con el producto nacional bruto.

Esta empresa tiene una mano de obra su-
perior a la población de Luxemburgo.

*Las ventas anuales de la Standard Oil (Esso) superan en 50% el producto nacional bruto de Finlandia.

La flota de esta empresa es superior a la de Grecia; sus activos líquidos rebasan el valor de las existencias en oro en los Estados Unidos.

*El volumen de negocios de la Ford Motor Company es superior al producto nacional bruto de Austria o Dinamarca.

*El volumen de la IBM casi dobla al producto nacional bruto de Irlanda y equivale al de la República de Corea.

*El volumen de negocios de la Chrysler equivale al producto nacional bruto de Corea o de Filipinas. (7)

Como se ve, la perplejidad y preocupación ante las --
transnacionales está plenamente justificada. De hecho, algunos han
llegado al grado de afirmar que este tipo de empresas están en
condiciones de dirigir y planificar el desarrollo económico del
orbe; ésta fué la conclusión a la que llegó un estudio realizado
por el Instituto Internacional de Viena respecto a los problemas
del desarrollo económico. (8)

(7) Pte: Brito Moncada, Javier Ramón: "Derecho Internacional Económico",
Editorial Trillas, México, Febrero 1982 y Tugendhat: "las Transnaciona
les", UNAM, México 1979.

(8) Cfr. Brito, Opus Cit. pág. 47

Un trabajo que pretende dedicarse al estudio del marco jurídico relativo a la inversión extranjera no podía dejar de lado el tocar, aunque fuera superficialmente, el tema de las transnacionales. Para estos efectos comenzaremos por identificar qué es una transnacional para, acto seguido, pasar a un esbozo histórico de este fenómeno y finalizar explicando cuales son las estructuras de las que usualmente se vale.

B.1.-NOCION DE TRASNACIONAL:

"Empresas transnacionales", "sociedades transnacionales", "empresa multinacional", "supranacionales", son algunos de los nombres que se dan a un mismo objeto, dependiendo de si el enfoque utilizado es financiero, administrativo, político, económico y/o jurídico; esta multiplicidad origina confusiones, por lo que resulta conveniente comentar algunas de las nociones existentes con miras a delimitar, lo más claramente posible, nuestro campo de estudio:

*Concepto de CHRISTOPHER TUGENDHAT: "Las empresas multinacionales, término que al parecer está siendo aceptado de manera general, son aquellas que fabrican y venden sus productos en varios países contando con un poderío económico considerable. Su funcionamiento es complicado y sus actividades pue

den influir y afectar a los Estados, no solamente en lo económico sino también en lo político. Cada empresa funciona como un cuerpo coordinado que está dirigido centralmente. Las filiales trabajan para la oficina central con la cual mantienen estrechos lazos. Manejan grandes capitales y se desarrollan con mayor rapidez que muchos pequeños Estados. Estas razones, hacen que resulte lógico el recelo con que se les ve por parte de los gobiernos." (9)

*Concepto de RAYMOND VERNON :Para este autor, la "sociedad trasnacional" es una sociedad matriz que controla a un extenso grupo de sociedades de diferentes nacionalidades. "Estas sociedades parecen tener acceso a una concentración común de recursos humanos y financieros, y parecen responder a elementos de estrategia común. Este grupo tiene por lo general fuerza y flexibilidad, atributos que parecen derivar de alguna manera del hecho de que las partes del sistema son generalmente sociedades con diferentes nacionalidades y de que sus activos se encuentran situados en diversas jurisdicciones nacionales. Su actividad fundamental (producir y vender bienes y servicios con elevada eficacia) no corresponde a las

(9) Christopher Tugendhat citado por Frías, Yolanda en: "Reseña Bibliográfica del libro de Christopher Tugendhat "Las Trasnacionales", publicada en la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM núm. Sept. de 1981, pág. 435.

anticuadas estructuras institucionales y su desbordamiento de los marcos nacionales, desplazando activos y actividades entre los diversos Estados, amenaza el concepto de nación como unidad integral". (10)

*Concepto de HOMER G. ANGELO: "El rasgo legal distintivo de este tipo de sociedades, y que a su vez la diferencia de otro tipo de agrupamientos, es el enlace vertical de propiedad o inversión de acciones entre la matriz y el resto de las sociedades del grupo, ya que la constitución de la matriz puede encontrarse en cualquier país y las operaciones del grupo se localizan en diversas partes del mundo, manifestándose en mercados, técnicas, ideas, personal, procesos, capital y productos," (11)

*Concepto de LEONEL PEREZNIETO: "Entendemos por 'sociedad --transnacional' el tipo de sociedad mercantil cuyo capital es generalmente propiedad de inversionistas nacionales o residentes en un país industrializado o desarrollado económicamente, país en el cual, por lo común, se encuentra establecido el centro de decisiones de dicha sociedad y cuya actividad se realiza a escala internacional. No descarta-

(10) Raymond Vernon citado por Péreznieto, Leonel en: "Derecho Internacional Privado", Editorial Harla, 3era. edición, México 1987, --pág. 172

(11) Ibid Ant. pág. 174

mos la posibilidad de que este tipo de sociedades pueda eventualmente constituirse en un país de desarrollo económico relativo." (12)

*Concepto de XAVIER R. BRITO MONCADA: "Las empresas transnacionales...no son sino las empresas privadas dominantes en los países capitalistas avanzados...no tienen otro objetivo que la rentabilidad y el crecimiento dentro del mercado mundial, desempeñan un rol predominante en los sectores industrial, comercial y tecnológico internacionales...se llaman transnacionales o multinacionales, precisamente por el hecho de establecer filiales o subsidiarias en el territorio de distintos mercados." (13)

*Concepto de FRANCOIS PERROUX: "Perroux desecha vocablos tales como "compañías", "sociedades" o "firmas" para asumir el concepto de "unidades transnacionales". Las unidades a que se refiere son de carácter privado y pueden clasificarse en "simples o complejas, macrounidades o grupos eventualmente en relaciones duraderas con unidades públicas y beneficiándose en todos los casos con las infraestructuras y las organizaciones colectivas". Para este autor "el epíteto transnacional señala con cierta insistencia que tales unidades "desbordan" la nación, van "más allá" de ésta, no sólo como extensión territorial, -

(12) Ibid Ant. pág. 166

(13) Brito Moncada, Opus Cit. pág. 49

sino en los movimientos de un conflicto (concurso, de una lucha) cooperación con los centros públicos que representan (o que se considera que representan) a las poblaciones nacionales." (14)

*Concepto de LUIS PAZOS: "Las empresas transnacionales son aquellas cuyos centros de producción y venta se encuentran en varios países y su control y dirección provienen básicamente de uno... para algunos economistas, empresa transnacional y multinacional son lo mismo. Para nosotros, en las primeras el capital y las decisiones provienen de un solo país; mientras que en las segundas, el capital es aportado por particulares o gobiernos de varios países, y la dirección y planeación de la empresa se efectúa por miembros de esos países. La tendencia de muchas transnacionales es convertirse en multinacionales, debido, entre otras cosas, a que los poseedores de las acciones y directivos son ciudadanos de varios países y que para lograr una mayor eficiencia descentralizan los centros de decisiones." (15)

(14) Cfr. Perroux Francois: "Las Empresas Transnacionales y el Nuevo Orden Económico del Mundo", editorial "Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNAM", México, pág. 45.

(15) Pazos Luis, Opus cit, págs. 172 y 174.

ELEMENTOS PERSISTENTES.-

Leonel Péreznieto desprende de las diversas definiciones que él estudia , tres elementos comunes ("persistentes") en ellas:

- A) Pluralidad de Estados.
- C) Existencia de matriz-filial.
- D) Transferencia de capitales.

Es decir , aquellos que se identifican por la expresión "transnacional" son los que tienen , al menos , las siguientes características ; Actividad que se desarrolla en una pluralidad de Estados ; existencia de entidades (matriz-filial) de carácter generalmente privado , al igual que en la integración de sus órganos de decisión y dirección ; las entidades se encuentran constituidas con vocación nacional de conformidad con las normas jurídicas del Estado del cual adquieren normalmente su nacionalidad. Además , estas entidades obedecen a una estrategia global en la que la principal (matriz) , ejerce una posición predominante y de control respecto al resto del grupo (filiales) , control que se ejerce mediante la compra de acciones o valores de las mismas , o --- bien , con base en la constitución de nuevas empresas , con objeto de integrarlas al grupo ; la transferencia de capitales entre entidades (matriz-filiales y viceversa) se presenta bajo dos modalidades : capital monetario (financiamiento , préstamos, transfe

rencias de beneficios, etc.) y no monetario (bienes de capital , específicamente innovaciones tecnológicas).

B.2.-EVOLUCION HISTORICA DE LAS TRASNACIONALES

La fuerza evolutiva del sistema capitalista ha impuesto al empresariado la necesidad de desbordar los límites de su país de origen para extender su campo de acción al extranjero.

Este proceso "se inicia en el siglo pasado cuando los países más importantes de la época requirieron de una mayor expansión de su comercio. En este sentido, establecieron sociedades o empresas en territorios extranjeros en los que hubiera abundante materia prima y, por lo general, mano de obra más barata. Además de abrir nuevos mercados, este tipo de actividad resultó provechosa para dichos países ya que fué la manera de exportar maquinaria y equipo e importar materia prima para el fortalecimiento de su industria, pero además, fué la forma como pudieron ir estructurando el comercio mundial con una situación de predominio." (16)

Existe una relación dialéctica entre las empresas en cuestión y el sistema económico mundial, porque éste produjo a aquellas, pero éstas a su vez, contribuyen a mantener el sistema económico mundial.

(16) Péreznieto, Opus Cit., pág. 130

La historia de las empresas trasnacionales es tan larga como la del sistema que las genera: "dada la dinámica misma de la economía de mercado, desde el siglo pasado ha venido operando un proceso de concentración e internacionalización de empresas no sólo de producción homogénea, sino incluso de diversa índole, de modo tal que empresas combinadas, integradas horizontal y verticalmente, que aglutinan multitud de unidades vinculadas en una gran organización han surgido." (17)

La búsqueda de beneficio, la hegemonía sobre determinadas áreas; la capacidad innovadora y el control de los recursos y de los mercados favorecieron el crecimiento de un cierto número de grandes empresas ubicadas en los países más industrializados para transformarse así en las trasnacionales. "Es decir, se verificó progresivamente el paso de economías nacionales, más o menos abiertas al comercio internacional, a una situación de competencia oligopólica en el marco de la economía mundial." (18)

El antecedente remoto de la trasnacional moderna (al menos en lo que concierne a su capacidad de dominio) lo constituyeron las "compagnies à Chartre", empresas privadas que recibían concesiones de parte de un Estado colonizador, para que, a--

(17) Brito Noncada, Opus Cit, Pág. 48

(18) Fajnzylber Fernando y Martínez Tarrago, Trinidad citados por Brito Noncada en Ibid Ant. pág. 48

cambio del beneficio comercial que se recibía, se colaborara en la población y control de una colonia. Las "compagnies" gozaban de ciertos poderes análogos al de soberanía para el cumplimiento de su misión, tales como la imposición de impuestos, el reclutamiento de fuerzas armadas y la realización de actos administrativos.

El fenómeno de la "compagnie" es posible sólo en las etapas del capitalismo primitivo; se encuentran inciertas en un contexto internacional en el que el término "imperialismo" se acerca más al sentido tradicional de dominio armado directo, que al moderno, acuñado por Lenin, de fórmula de dominio económico. La creciente complejidad del mundo y de la economía, aparejada con el crepúsculo del colonialismo, determinaron la desaparición de esta figura para ceder el paso a mecanismos más sutiles, tales como la transnacional actual.

Ya entrados en la era del predominio del sistema capitalista, tenemos que "desde 1860 empiezan a formarse las precursoras de lo que más tarde serán las grandes empresas multinacionales, así: Bayer, Singer, Westinghouse" (19). Para 1914, aunque no con las dimensiones actuales, la idea de empresa multinacional o transnacional estaba ya establecida, particularmente en lo que a automóviles, petróleo, productos químicos y aluminio se refería. "Respecto a las industrias entonces importantes (carbón, hierro, acero, ferrocarriles, astilleros, textiles y productos agrícolas)-

(19) Frías Yolanda , Opus Cit. pág. 385

el papel de las empresas multinacionales era todavía poco importante." (20)

"El periodo entre las dos guerras mundiales fue testigo de la extensión de intereses internacionales de algunas empresas. A pesar de que las condiciones expansionistas no eran del todo favorables, algunas como General Motors y Ford establecieron plantas de producción en Europa. Hoover, Remington Rand y -- Procter and Gamble se animaron por esta época a buscar suerte -- en los mercados europeos." (21)

"La época posterior a la segunda guerra mundial se caracteriza por la expansión de la inversión extranjera directa. Los protagonistas de esta expansión serían los estadounidenses : "desde 1948 el flujo de dólares, concretamente hacia Europa, se agiganta con base en el...Plan Marshal...y en la devaluación que 19 países de Europa realizaron en su moneda de un -- 30% respecto al dolar." (22)

Para fines de 1951, la suma canalizada hacia Europa alcanza la cantidad de \$11 mil millones de dólares y, en forma paralela se inicia el flujo de la inversión directa privada, vía las grandes empresas norteamericanas. Para 1960 la inversión directa americana alcanzó la cifra de \$ 32,800 millones de dólares , sin contar con otros \$ 8,800 millones por concepto de utilidades no distribuídas.

(20) Ibid Ant.

(21) Ibid Ant. págs. 435 y 436

(22) Brito Moncada, Opus Cit, pág. 48

El grueso de la suma aludida se canalizó a Europa, pero parte de la misma se destinó a los países en desarrollo, y se orientó, sobre todo, a la industria extractiva y algunos servicios (por ejemplo, empresas marítimas). Tal sectorización se abandona posteriormente, de modo tal que la concentración y expansión de las empresas trasnacionales se agudiza sobre todo en el sector manufacturero.

"Es obvio que Estados Unidos se encontró en una situación de dorado privilegio, con un sistema financiero internacional basado en el patrón dólar, puesto que ello le permitió aumentar su inversión directa sin necesidad de tener un excedente de exportación. Ello aunado, desde luego, a que el crecimiento de sus empresas trasnacionales no se enfrentó a limitaciones serias por parte de los países receptores de la inversión, con excepción de Japón." (23)

Sin una situación de ventaja como la expresada, Europa y Japón hacen grandes esfuerzos y, de hecho, logran reaccionar contra la desnacionalización de que eran objeto por parte de las trasnacionales estadounidenses. Esta reacción se concretó - mediante el establecimiento de filiales en suelo norteamericano y, fundamentalmente, por fusiones.

Esta última solución tiene como caso más ejemplificativo el auge "de las fusiones empresariales que se dió en Inglaterra en la segunda mitad de los años setentas, en que

(23) Ibid Ant. pág. 49

mas de 5000 empresas británicas contribuyeron a este fenómeno." (24)

Entre las fusiones europeas de este periodo pueden -- subrayarse: la de dos compañías fotográficas en 1964, Agfa --- (alemana) y Gevaert (belga); en 1969 la de dos empresas aereonáuticas, una alemana y otra holandesa; en 1970 la de Dunlop - (inglesa) con Pirelli (italiana) alianza que erigió la segunda empresa más importante del mundo en cuanto a neumáticos y goma sintética; y algunas otras uniones aún más fuertes, como la de Shell y Unilever (anglo-holandesa) cada una formada a su vez - por la anexión de otras compañías.

La respuesta europeo-japonesa fue tan efectiva que - el crecimiento de sus trasnacionales resultó incluso, proporcionalmente mayor que el de sus homólogas estadounidenses.

Finalmente, el "milagro" japonés coloca a esta na -- ción en una situación privilegiada: la enorme concentración de recursos lograda por la más poderosa industria de exportación jamás vista, pone en sus manos recursos económicos inmensos. Japón ha pasado de ser exportador de productos a exportador de capitales por dos vías, la inversión indirecta a través de -- préstamos y la de la inversión directa con el crecimiento de - sus trasnacionales.

Claro está, que los Estados Unidos aún son la econo--

mía más importante del mundo, y que su volumen de exportaciones y dimensión de sus inversiones le permiten mantener su preeminencia. Sin embargo, el desenvolvimiento y unidad de la Europa capitalista en torno al Mercomún y la presencia japonesa nos ofrecen un panorama interesante en el que ciertamente el escenario ya no habrá de ser coto de un solo actor.

B.3.-ASPECTOS ESTRUCTURALES Y OPERATIVOS DE LAS TRASNACIONALES:

A fin de comprender más cabalmente el fenómeno de la trasnacional, resultaría de utilidad hacer unos breves comentarios en torno a su estructura y funcionamiento.

Para el estudio de la estructura interna de la trasnacional juzgamos conveniente esbozar las progresivas etapas en la gestación de una empresa típica:

"En una primera etapa, su constitución se efectúa con base en una escala principalmente comercial de carácter nacional" (25), es decir, con miras a un desarrollo de tipo local.

En una segunda etapa, tenemos que aquella empresa que originalmente se circunscribía en su actuar al país que la vio nacer, ha adquirido un grado de desarrollo tal, que atendiendo a diversas motivaciones, como pueden ser, la estrechez de mercados, límites de ganancias, elevar la competitividad, cargas impo-

(25) Péreznieto, Opus cit. pág. 175

sitivas, búsqueda de insumos o mano de obra barata, etc., está en condiciones de expandirse al ámbito internacional.

Esta expansión al ámbito internacional puede hacerse de dos maneras: mediante la instalación de sucursales o por la vía del establecimiento de filiales.

Por lo que respecta a las sucursales, que no son más que el establecimiento de oficinas e instalaciones en el país extranjero, para llevar acabo en este mercado las operaciones de la empresa, tenemos que, el aspecto relevante consiste en -- que la "identidad" de la trasnacional no se altera, es decir, se trata de una misma persona jurídica que realiza operaciones en varios países.

Esta se encuentra prevista en las legislaciones de todos los países, encuadrada como la regulación de una sociedad extranjera en su actuación dentro de la circunscripción nacional. Por ejemplo, en el caso de México, el punto es tocado -- por los artículos 15 y 24 del Código de Comercio; 250 y 251 de la Ley de Sociedades Mercantiles; y segundo fracción I, quinto tercer párrafo y 12 fracción III de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (en el capítulo tercero de este trabajo ampliaremos sobre este punto, particularmente en la concerniente a las disposiciones contenidas en la LIE).

El establecimiento de sucursales, e incluso el de agen

cias, constituyen prácticas que cada vez más caen en el desuso , debido a que, por lo regular, su campo de acción se encuentra su jeto a limitaciones impuestas por el país receptor y a que, por otro lado, no permiten la flexibilidad operativa (sobre todo en los campos financiero y fiscal) que ofrece la opción de la fi- lial con personalidad jurídica independiente.

La tercera etapa en la gestación de la trasm nacional tí pica, la constituiría el paso de la sucursal o de la agencia a la sociedad con personalidad jurídica independiente de la matriz, aunque, como ya lo hemos señalado, actualmente es usual no haber pasado por el primer paso.

En esta etapa, la trasm nacional pasa a ser constituida por un grupo de empresas con personalidad jurídica y nacionali dades propias y autónomas , pero vinculadas entre sí por una relación de dominio y dependencia en la que el predominio corres ponde a una matriz (que es aquella empresa original a la que -- nos referimos en la primera etapa) y la sujeción a las restan- tes entidades que conforman el grupo ubicadas en el extranjero (filiales). La integración de las filiales al conglomerado que - constituye la trasm nacional puede lograrse por distintos medios, como son, la adquisición, por parte de la matriz de sociedades- ya existentes en el país en el que se lleva acabo la expansión, o la constitución con capital proveniente de la matriz de nue- vas sociedades en el extranjero.

Como vemos, la naturaleza de la trasnacional es la de un agrupamiento, a este fenómeno le corresponde la vocación expansiva que le es inherente al capitalismo moderno, pues las trasnacionales nacen gracias a la concentración de recursos en las industrias.

Respecto a las estructuras o integración de estos agrupamientos, el Dr. Pereznieto los ha clasificado en tres tipos: De integración vertical, de integración horizontal y conglomerados.

A) Agrupamiento de integración vertical.- Se trata de una piramidación de sociedades con personalidad jurídica definida que va desde la extracción de materias primas hasta la venta de productos terminados. El propio Dr. Pereznieto nos da como ejemplo a la Firestone Tire and Rubber Company, fabricantes de neumáticos para toda clase de vehículos, así como de cuarenta mil productos más derivados del hule. La estructura de dicha empresa es como sigue:

- 1.- Sede social o legal en Akron, Ohio, Estados Unidos de América (matriz).
- 2.- En su aspecto internacional esta empresa cuenta con una " división de comercialización internacional".
- 3.- De la "división de comercialización internacional" dependen directamente 125 fábricas establecidas en 28

países.

4.-Dependiendo a su vez de algunas de las fábricas, la compañía cuenta con plantaciones de hule en tres continentes.

* De manera colateral, y fuera de esta relación de subordinación vertical, esta compañía cuenta con más de 1,300 distribuidores en casi la totalidad del mundo occidental.

B) Agrupamiento de integración horizontal.-En este caso si plasmáramos en un diagrama la estructura grupal de la trasnacional, la dimensión que resultaría predominante sería en sentido horizontal. Cuantas más filiales tuviera la trasnacional, más ancho resultaría nuestro dibujo (a diferencia del caso del agrupamiento vertical, que tendería a desarrollarse de arriba hacia abajo).

Mientras que en el agrupamiento vertical la relación de dependencia orgánica entre cada una de las entidades que la forman constituye una "cadena", en el caso del agrupamiento horizontal sólo existen dos categorías de entidades: la primera, que se reserva la matriz; y una segunda clase que abarca a todas las filiales, las cuales se encuentran en paridad de jerarquías, sin que exista relación de subordinación entre ellas, la cual se debe únicamente a la matriz.

El Dr. Péreznieto propone como ejemplo de este tipo de estructura el caso de la sociedad "International Business Machines Co." (IBM):

1.-Sede legal o social en Nueva York, Estados Unidos de América (matriz).

2.-Catorce fábricas en igual número de países (11 de éstas se ubican en Europa).

* De manera colateral a esta estructura, esta compañía cuenta con distribuidores en todo el mundo, incluyendo todos los países socialistas con excepción de 5.

C) Agrupamiento en forma de conglomerado.--Este caso -- constituye lo que también es conocido como consorcio financiero, pues la cabeza del grupo, comúnmente, no se dedica a una actividad industrial, sino que se limita a invertir y administrar una familia heterogénea de empresas con actividades que pueden ser diferentes e incluso inconexas entre sí.

Para Péreznieto, un ejemplo típico de este caso podría proporcionarlo la ITT (International Telephone and Telegraph Co.). La estructura de dicha empresa es como sigue:

1.-Sociedad ITT, cuya sede social o legal se encuentra -

en Nueva York, Estados Unidos de América. Esta empresa se dedica principalmente a la elaboración de material de telecomunicaciones.

2.- Varias sociedades que, controladas por la anterior, desarrollan su actividad en varios sectores, entre los que podemos señalar los siguientes: hotelería (cadena Sheraton); seguros (Abbey Life Insurance y Harford Insurance Group); alquiler de automóviles (Avis rent a car); edición de libros (Bobbs-Merrill Co.); Banca (Continental Banking Ltd.); colegios (Branwell Business College y Nancy Taylor Secretarial Finishing School); fabricación de vidrio y cerámica (Pennsylvania Glass and Sand Co.); y otras más en sectores de primer orden como son los productos químicos, alimenticios, farmacéuticos, la industria militar y la silvicultura.

Es importante aclarar que la característica particular de la transnacional es su desarrollo a escala internacional. Las estructuras descritas hasta ahora pueden darse fuera del contexto internacional, por lo que no son exclusivas de la figura que nos ocupa. De la misma manera, la transnacional puede ubicarse en otros tipos de agrupamientos, como el cartel o "konzern".

Cabe igualmente señalar, que la descripción que hicimos de los "pasos" en la gestación de la transnacional corresponden a

los casos usuales, pero sin que ésto excluya la posibilidad de otras modalidades, como pudiera ser el caso de que la filial fuera creación resultante del esfuerzo común de dos sociedades matrices sin mayor vínculo entre sí. Esta figura es conocida en el derecho sajón como "joint venture".

Finalizaremos este apartado con unos breves comentarios en torno al funcionamiento de la trasnacional en el país receptor de la misma:

Desde el punto de vista jurídico, la actuación de la trasnacional se desenvuelve, prácticamente, de manera idéntica a la de cualquier otra sociedad o empresa mercantil. Las notas que la distinguen deben ser buscadas más bien en el campo de las ciencias económico-administrativas:

En nuestro entender, son tres las situaciones que -- particularizan a la trasnacional frente a sus competidoras nacionales: A) que su órgano controlador, o sea su matriz, se ubica en el extranjero; B) su pertenencia a un grupo empresarial que depende de la misma matriz y que se encuentra disperso en varias naciones; y C) que, casi siempre, la trasnacional cuenta con inmensos recursos tecnológicos y financieros.

De ésto se desprende que las metas y estrategias de las trasnacionales no se circunscriben exclusivamente al marco de la nación que las acoge, sino que, sus miras son más amplias y su visión económica se globaliza para abarcar la

multitud de países en que opera.

Contar con un mando central, con enormes recursos y con una "ubicuidad" internacional representa para estas empresas be neficios enormes que se traducen en una posición de ventaja: a la vez, la fuente y la causa del poderío de las trasnacionales, es su capacidad para crear una economía global propia, "aislada de las vicisitudes de las economías nacionales por medio de -- trasladar ganancias, eludir impuestos y la tecnología de mercado". (26)

Esta economía propia o aislada, se logra a través de diversos mecanismos entre los que se destacan:

A) La dislocación de sus procesos productivos y comerciales (su dispersión en diversos países) con una múltiple finalidad:

- 1.-Organizar el flujo de mercancías y servicios entre las filiales de modo en que en los países con impuestos más bajos sea donde se presenten más motivos de tributación.
- 2.-Contar con un comercio cautivo e intraempresa en el interior de la trasnacional, que por un lado, abarate los costos y neutralice la competencia y, por otro, permita el desplazamiento interno

de los recursos financieros.

3.-Manipular sus "precios de transferencia" (los precios que se cobran entre sí las filiales por las mercancías y servicios que se proporcionan)- para aumentar o disminuir sus activos líquidos a voluntad de las oficinas centrales y compensar - sus pérdidas en otros países. Tugendhat brinda - un ejemplo que nos atañe:

"México intentó cortar las importaciones y fomentar el desarrollo de las industrias - locales,obligando a las empresas norteamericanas que fabrican automóviles en el --- país a comprar una proporción mayor de piezas hechas en México;para conseguirlo se - prohibieron ciertas importaciones y entonces las empresas respondieron incrementando el precio de las piezas que les estaba permitido importar obteniendo así,de todas maneras, las ganancias que habrían conseguido con las importaciones prohibidas."(27)

4.-Reducir la dependencia para con la fuerza laboral de un país en particular.En este caso la dispersión de actividades se acompaña de la creación de enormes "stocks" alrededor del mundo.Ejemplo:- "En 1966 la Goodyear Tire Co. aumentó su provisiónamiento en su filial sueca antes de negociar con su sindicato de Estados Unidos y evitó así la

(27) Tugendhat,citado por Rangel Cuouto,Hugo en:"Reseña Bibliográfica del libro de Tugendhat "Las Transnacionales"" ,publicada - en la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM núm. 16,-- pág. 387.

huelga, y lo mismo hizo después en Alemania"(28). Esta situación puede darse debido a que cuando la empresa negocia con uno de sus sindicatos locales posee los informes de todos los países en que opera, mientras que dicho sindicato sólo tiene los datos del país en que existe y por lo tanto tiene una imagen incompleta.

B) Aprovechar las coyunturas que les presenta el -- mercado internacional de divisas para convertir a su conveniencia los activos que se generan en las distintas monedas en que operan.

C) Destinar un alto porcentaje de sus inmensos recursos a la investigación e innovación, manteniendo así una -- posición puntera en el mercado, lo que vuelve muy di -- fícil competir con ellas.

Resulta evidente que estos mecanismos del funcionamiento de la transnacional en ocasiones no resultan gratos para el -- país que la recibe, pues sus consecuencias se traducen en una -- compleja problemática que debe ser valorada objetivamente. Hemos dedicado el siguiente apartado a este fin.

(28) Ibid Ant, pág. 386

C) PROBLEMATICA DE LA INVERSION EXTRANJERA:

Los apartados precedentes nos han brindado una visión panorámica de la inversión extranjera, así como de su importante modalidad que es la transnacional. Estamos ahora en condiciones de intentar delimitar cuál es la problemática que nace a raíz de la manifestación descrita, es decir, pretendemos identificar cuáles son los aspectos negativos y cuáles los positivos que ofrece la inversión extranjera.

Reconocemos que el tema en cuestión en su momento ha despertado y, seguramente, en el futuro continuará suscitando enconadas polémicas. Sin embargo, intentaremos mantener una línea desapasionada; para estos efectos, consignaremos las valoraciones, -- tanto positivas como negativas, que la doctrina ha vertido en torno a este problema acotando las tesis en turno con comentarios -- que reflejen las opiniones de sus críticos.

C.1.- ASPECTOS NEGATIVOS DE LA INVERSION EXTRANJERA:

1.- Desajustes económicos por desplazamientos de capitales. -- Ya se habló antes de la suma astronómica a que llegan los activos líquidos de las multinacionales más importantes; estos activos constituyen dinero que en grandes marejadas va de -

de un país a otro sin que los gobiernos puedan controlarlo. Esto ha amenazado y aún destruido políticas nacionales relativas al cambio exterior, la balanza de pagos y la disponibilidad de créditos. Por ejemplo, "cuando estas empresas quieren especular contra la moneda de un país, la venden y compran en dólares, cuando quieren especular a su favor, venden dólares y la compran." (29)

Así tenemos que, "en 1964 la devaluación de la libra -- era inminente y un tercio de las 115 filiales extranjeras establecidas en Gran Bretaña que hacía 4 años no pagaban dividendos -- se pusieron a hacerlo, una de ellas, cuyos beneficios promedio -- eran de 700 mil libras anuales, pagó 3 millones de libras de dividendos a su matriz en 1964." (30)

Ciertamente, las operaciones de las empresas son normales: fondos para nuevas inversiones e intercambios de mercancías, pago de dividendos o intereses, préstamos, etc. pero estas actividades trascienden las fronteras nacionales creando problemas de control y vigilancia. El control de los movimientos de capital -- (transferencias financieras) lo realiza únicamente la oficina central del grupo multinacional.

Una respuesta adecuada a este tipo de problemas requiere de acciones en distintos frentes:

- A) Idear sistemas de control para las salidas de divisas, sin embargo, estos sistemas deberán ser lo suficientemente flexibles para no revertirse en contra de

(29) Ibid Ant

(30) Ibid Ant

los países que los instauran, pues a menudo sucede que las políticas de este tipo fomentan los mercados negros de divisas y lesionan el atractivo del país como lugar para invertir dentro de los mercados financieros internacionales.

B) Fijación de compromisos entre los inversionistas extranjeros y los países receptores: esta estrategia es seguida entre otros por México, que condiciona el ingreso de la inversión extranjera al cumplimiento de cuotas de exportación, balanzas positivas de divisas, etc., a través de compromisos celebrados ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

C) Tratados internacionales bi y/o multilaterales en materia de intercambio de información fiscal, pues el control de una entidad internacional requiere una estrategia del mismo tipo: internacional.

D) Desde el año de 1976 el "Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas" creó un grupo intergubernamental que trabaja en la elaboración de un "Código Internacional de Conducta para Empresas Transnacionales". La décima reunión de trabajo de este organismo, celebrada en la sede de las Naciones Unidas -- del 12 al 21 de Mayo de 1980 se abocó a la formulación de disposiciones relativas a la balanza de pago y financiamiento ("se formuló una cláusula introduc-

toría que establece la observancia de leyes, reglamentos y objetivos de política de balanza de pagos, transacciones financieras y otras cuestiones análogas de los países en que funcionan las empresas transnacionales" (31)), fijación de precios de transferencia (" se estuvo de acuerdo en cuanto al principio básico de políticas adecuadas para las transacciones intraempresa, pero no hubo consenso sobre los efectos negativos de la no aplicación de tales políticas de fijación de precios" (32) , y tributación("se ajustaron las disposiciones relativas a lo establecido en relación con la fijación de precios de transferencia y se suprimió un párrafo sobre divulgación de información sobre tales cuestiones" (33) .

No obstante la importancia de este esfuerzo internacional, que se encuentra en vías de concreción, debemos de reconocer que aún queda un largo trecho por recorrer en materia de derecho internacional público, pues la obligatoriedad de estas normas se encuentra condicionada al arbitrio y buena voluntad de los países.

2.-El problema del imperialismo y la dependencia.- Es esgrimido, principalmente, por pensadores de filiación marxista ---

(31) Brito Honecada, Opus Cit., pág. 91

(32) Ibid Ant.

(33) Ibid Ant.

quienes han tomado sus argumentos de la obra de Lenin.

Para Lenin, el esquema teórico del marxismo que describe las relaciones sociales como de explotación del proletariado por parte de la burguesía, puede también ser aplicado para la descripción de las relaciones internacionales. Tenemos así, que pudiéramos hablar de "países burgueses" y de "países proletarios".

El país "burgués" ha adquirido un grado de desarrollo total, que tiene la capacidad para hacerse de colonias, de las cuales obtiene, entre otras cosas, materias primas, ampliación de sus mercados y mano de obra barata para explotar (la colonia constituiría un país proletario).

El grado de desarrollo del país dominante se ubica en el último peldaño de la evolución capitalista, por eso, Lenin afirma que la etapa superior o final del capitalismo es el "imperialismo".

La potencia dominadora puede incluso llegar a trasladar hacia el extranjero sus propias tensiones relativas a sus relaciones de explotación interna, pues su proletariado gozaría de altos niveles de vida gracias al sacrificio de los trabajadores de la colonia. Siguiendo este orden de ideas, el alto nivel de bienestar que existía en la Inglaterra de tiempos de Lenin tendría como contrapartida la pobreza y el subdesarrollo de, por ejemplo, la India, y la bonanza contemporánea de los Estados Unidos es posible por la explotación con que víctima a Latinoamérica (que equivaldría a la figura de la colonia en tiempos de Le--

nin).

Para los modernos marxista-leninistas, la figura de la trasnacional no es otra cosa que la expresión contemporánea de la antigua institución de la colonia. Las trasnacionales son un instrumento con una doble finalidad: la explotación directa del proletariado foráneo a fin de mantener el alto nivel de vida del imperio o "metrópoli"; y el fomento de la dependencia económica -- del país receptor de la trasnacional con el Estado sede de esta -- última.

La teoría de la dependencia ha pretendido soportarse en estudios y afirmaciones como la siguiente (la cita que reproducimos se refiere al caso de México):

"Nadal Egea considera que el patrón de crecimiento de los últimos 35 años asignó, de manera ingenua un papel complementario a la inversión extranjera, pero que estudios recientes -- revelan que las empresas trasnacionales se encuentran en un papel dominante. En efecto, de acuerdo con Fajnzylber y Martínez Tarrago, las empresas trasnacionales generaban en 1970 el 35% de la producción industrial..."

La tesis de la teoría de la dependencia estriba esencialmente en la afirmación de que si la industrialización y productividad de un país se logra gracias al capital foráneo, la nación receptora de la inversión se encontrará en manos de ese capital, lesionando así su capacidad de autodeterminación y soberanía.

11. Citados por García Moreno, Víctor Carlos en: "El Impacto de las Empresas Transnacionales en el México Contemporáneo y la Frontera Norte", - Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Abril 1979, pág. 133.

Antes de dar por terminado este punto, debemos asentar algunas de las respuestas que los adversarios del marxismo han elaborado en contraposición a las tesis expuestas:

La teoría Leninista del imperialismo se derrumba al enfrentarse con las siguientes realidades:

*Del 100% de la inversión extranjera que se da en el mundo hoy en día, más del 80% se lleva a cabo entre los países desarrollados y no de estos últimos hacia los subdesarrollados.

*Los casos de Alemania y Japón, que no tienen colonias y han aumentado el nivel de vida y los salarios de -- sus trabajadores.

*Todas las grandes potencias mundiales, incluyendo a -- los Estados Unidos y a la Unión Soviética (esta última con mayor intensidad a raíz de la perestroika) fo-- mentan el ingreso de capital extranjero a sus econo-- mías.

*Existen trasnacionales con matrices en países en --- vías de desarrollo que se han expandido hacia las --- grandes potencias, ejemplo de esto es el grupo "Vitro" empresa mexicana que ya ha adquirido algunas de las - mayores fábricas de vidrio en los Estados Unidos.

*"En 1973 el producto nacional bruto de Estados Uni-- dos fue de 1,288,300 millones de dólares, y por sus in

versiones en el extranjero recibieron la suma de 13,500 millones de dólares, que comparada con el total de su -- producción interna bruta significó el 1% aproximadamente. Lo que quiere decir que su riqueza nacional se acrecentó en 1% debido a la inversión extranjera y que su principal fuente de riqueza son ellos mismos." (35)

Por lo que respecta a la teoría de la dependencia se ha afirmado que esta no radica en una alta proporción de capital extranjero en el sistema económico nacional (en nuestro país esta proporción es de alrededor del 10% mientras que en Estados Unidos y Canadá está entre un 15% y 20%, y en Brasil fluctúa entre el - 30% y el 40%, sin embargo, nadie pone en discusión la soberanía - de estos países), sino en la necesidad de importar del extranjero los satisfactores no producidos localmente. Recurrimos nuevamente a un ejemplo tomado de Luis Pazos: "Si Estados Unidos, en determinado momento, quiere presionar al gobierno mexicano, no necesita recurrir a las transnacionales en México. Basta con que -- nos deje de vender gas, con lo cual detiene la producción de casi toda la industria del norte de la República y gran parte del resto del país, ya que más del 60% del gas que se consume en México lo surte EUA [dato de 1973- 74]. Lo mismo podemos decir de algunos productos agropecuarios como la leche, de la que el 50% es

importada y gran parte de ella es de Estados Unidos....en estos hechos radica la principal dependencia de México respecto de Estados Unidos , y no en las transnacionales o en su inversión directa." (36)

A manera de corolario a este punto , nos permitimos reproducir el siguiente texto del economista Joaquín Sánchez Covisa que sintetiza y clarifica los postulados de los opositores del marxismo:

"Las medidas que se propician hoy al amparo de la teoría de la dependencia socavan ...los factores determinantes de ese proceso [un proceso continuo dirigido al mejoramiento y capacitación de la población, al incremento progresivo del capital y al establecimiento de un sistema que asegure el uso eficiente de los recursos disponibles]. Frenan la formación de capital interno y el ingreso de capital foráneo a través de medidas restrictivas o confiscatorias. Dislocan o destruyen los insustituibles mecanismos ordenadores del mercado y de los precios. Limitan el aporte de bienes, energías y conocimientos que resultan de la libre comunicación entre los pueblos. Implantan medidas crecientes de control estatal sobre la producción y sobre las inversiones . Anulan o desalientan el esfuerzo, la iniciativa y la responsabilidad individuales. Si no somos capaces de detener la fuerza irracional de esas tendencias, la teoría de la dependencia puede convertirse en la más eficaz de las invenciones para prolongar y aumentar la pobreza y la dependencia de los pueblos subdesarrollados." (37)

(36) Ibid Ant.

(37) Sánchez-Covisa, Joaquín: "Riqueza, Desarrollo y Dependencia" en Revista "orientación Económica", núm. 37, Caracas, Venezuela, Marzo 1972

3.-Descapitalización.- De las objeciones que han sido esgrimidas por los enemigos de la inversión extranjera, quizás ésta sea la más grave de todas, pues ataca directamente a la justificación para admitirla.

Esta teoría fué expuesta en el año de 1971 en un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La propuesta que maneja es la siguiente: La inversión extranjera se lleva más capital del que por su causa ingresa a la nación que la recibe y, por tanto, lejos de ayudar a esta última, la perjudica al someterla a una descapitalización.

El citado estudio económico del CEPAL brinda el siguiente ejemplo sobre México:

En 1970 la inversión extranjera que ingresó a nuestro país se elevó a 200 millones de dólares, sin embargo, la exportación de capitales por concepto de pago de dividendos alcanzó la cantidad de 355 millones de dólares, lo que implica un déficit de 155 millones o, en otras palabras, los inversionistas extranjeros se llevaron 155 millones de dólares más de los que trajeron, es decir, descapitalizaron al Estado receptor.

Esta línea de pensamiento fué adoptada en su momento por varios autores mexicanos, entre ellos, por el Lic. Victor Carlos García Moreno (Cfr. "El Impacto de las Empresas Transnacionales en el México Contemporáneo y la Frontera Norte" en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Enero-Junio 1982)--

quien a partir de datos del Banco de México, elaboró el siguiente cuadro:

México
Inversión Extranjera Directa
(Millones de Dólares)

	Ingresos por Nuevas In- versiones	Egresos: Interés y pa- gos de dividendos	Saldo por Inversión ex- tranjera Directa
1970	196.6	345.8	-149.2
1971	196.1	381.1	-185.0
1972	214.9	451.6	-236.7
1973	286.9	528.4	-241.5
1974	362.2	633.7	-271.5
1975	362.3	699.0	-336.7
1976	330.6	781.6	-441.0
	<u>1,949.6</u>	<u>3,821.2</u>	<u>-1,271.6</u>

A primera vista, la tesis de la descapitalización es con-
tundente, sin embargo, no resiste un análisis profundo: por ejemplo,
el cuadro del Lic. García Moreno no nos ubica en el contexto del
ambiente político que vivió el país en el sexenio que estudió, que
fue de un gran desorden que desembocó en una severa crisis econó-
mica.

Más importante aún, es hacer una observación desde el
punto de vista técnico-económico a este tipo de conclusiones: Es e-
rróneo (además de injusto) pretender establecer un vínculo causal
entre los ingresos por inversión de un año (incluso de un sexe-
nio) determinado y los egresos que se suscitan en ese mismo perío-
do, pues éstos representan las utilidades correspondientes a inver-

siones acumuladas a lo largo de décadas.

Otra objeción a la teoría de la descapitalización es que no contempla en sus cálculos el impacto benéfico que de manera periférica fomenta cualquier nueva inversión y , sobre el que en -- unos momentos hablaremos identificándolo como "desarrollo por arrastre".

Como se ve , la teoría de la descapitalización , por lo menos tal como ha sido expuesta hasta ahora , es sofisticada. Habrá que esperar a que economistas serios hagan un estudio a largo plazo , completo y con interpretaciones objetivas para conocer la -- verdad en torno a este punto fundamental.

4.-Desplazamiento de empresas nacionales.-Este problema, que emerge de la situación ventajosa en que se encuentra la inversión extranjera frente a la nacional , se expresa de dos maneras: con la adquisición de empresas locales preexistentes por parte -- del inversionista extranjero y con una actuación de tipo oligopólico frente al mercado.

La primera modalidad del problema ha sido expuesta en -- los siguientes términos: "En su afán de expandirse [los inversionistas extranjeros-las transnacionales] van adquiriendo empresas -- locales ya establecidas , por lo que no se da una adición neta al capital nacional, sino un simple desplazamiento del mismo." (38)

La cita reproducida merece dos comentarios : el primero , ciertamente la empresa de capital extranjero tiene un

(38) García Moreno, Victor , Opus Cit , pág. 320

afán expansionista. Sin embargo, esta tendencia no le es privativa, por el contrario, esta vocación es natural al sistema capitalista y representa una meta para las empresas en general, inte-- gradas o no por capital extranjero.

El segundo comentario se refiere a la afirmación de que no hay una adición neta al capital nacional. Esto no nos pa-- rece del todo cierto pues, finalmente, los recursos necesarios para la adquisición de la empresa local provienen del extranjero o fueron generados en el país receptor por una filial constituí-- da con recursos traídos del exterior.

La segunda modalidad del problema se suscita cuando - la inversión es recibida por un país subdesarrollado y ha sido - explicada por Daniel Chudnovsky de la siguiente manera:

"...tratandose de países subdesarrollados, en estos se explota la ventaja de operar de una manera monopolística con base en la aplica-- ción de moderna tecnología y empleo de nuevas técnicas administrativas, sobre todo en deter-- minados sectores dinámicos de la economía. Se aprovechan además, otros factores de importan-- cia, como son: la acentuada imperfección de -- los mecanismos de precios; la poca complejidad en el desarrollo industrial; la debilidad de - los empresarios locales; etc. De esta manera, la subsidiaria puede operar en un marco oligo pólico, ya que, debido a las protecciones tari-- farias y otras barreras, mantiene un mercado cautivo en el cual es posible un acuerdo en-- tre matrices con el objeto de elevar ganan-- cias." (39)

Debemos aclarar que desde el punto de vista estricta-- mente económico el fenómeno del desplazamiento resulta justifi--

(39) Chudnovsky, citado por Pereznieto en Opus Cit, pág. 172.

cable y, hasta cierto punto, benéfico, ya que resulta lógico que la empresa con mayor eficiencia desplace a la que lo es menos, siendo que ésto le reporta ventajas al consumidor, quien, al menos en teoría es el que determina la supervivencia de las negociaciones.

Evidentemente, lo anterior debe tomarse con reservas, --- pues no debe permitirse que el crecimiento desmesurado de uno de los competidores destruya al propio sistema que le permitió desarrollarse (de ésto se desprende la existencia de leyes antimonopólicas o "anti-trusts").

También cabe aclarar que la actuación oligopólica descrita por Chudnovsky es en gran medida culpa de las políticas del propio país receptor. En efecto, durante las décadas de los sesentas y los setentas, latinoamérica optó por el modelo de desarrollo conocido como de "sustitución de importaciones", en el cual existía un fuerte proteccionismo en contra de los competidores venidos de fuera. Esto fomentó lo que ha sido denominado "economía de invernadero" existiendo un "pequeño paraíso" para los productos locales que no temían a los competidores. Dentro de este marco, la escasa inversión extranjera que lograba ingresar a un país tenía frente a sí competidores comparativamente débiles, y el ingreso de otras empresas extranjeras (o mercancías) con capacidad para enfrentárseles era limitado por los propios gobiernos de los países receptores.

Independientemente de las consideraciones económicas, el jurista debe contemplar otros puntos de vista como son, el políti-

co y el social. Desde estos ángulos resulta preferible que una em presa, además de ser eficiente (con lo que se cumplen los requer imientos de la economía) sea además, de integración nacional. Esto es con miras a garantizar la soberanía, identidad y la manutención de la planta de trabajo.

Los instrumentos jurídicos deben de atender a una racio nalización en el desplazamiento de empresas de capital nacional - por las de capital extranjero, permitiendo ésto, sólo después de so pesar los costos y beneficios involucrados en cada caso concreto. Como veremos, la legislación mexicana limita en lo posible la ad- quisición de empresas preexistentes de capital nacional por inver sionistas extranjeros a través del capítulo II de la Ley Para Pro mover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

5.- Problemas laborales.- Otro punto importante, es el - que emerge de las relaciones laborales nacidas con motivo del es- tablecimiento de una empresa de capital extranjero:

La mayoría de los altos puestos en las empresas que ana lizamos comparten la nacionalidad de su matriz. Sin embargo, recien temente se ha dado más entrada a los nativos del país receptor ya que, por un lado, resulta más económico su empleo y, por el otro, re- sulta más práctico para introducirse rápidamente en la nación - en que se opera.

Este avance no obsta para que los sindicatos, al igual - que los gobiernos, estén preocupados por el enorme crecimiento de las trasnacionales. Se ha creado una situación nueva y revoluciona

ria ya que los efectos de una huelga no se limitan a un país porque si el trabajo se para en una fábrica que provee a otras en -- distintos países, éstas también se afectarán (ejemplo: la empresa -- canadiense Massey-Ferguson fabrica tractores en Estados Unidos -- que tienen motores ingleses, transmisiones francesas y ejes mexicanos (40)).

Cuanto más racionen su proceso de producción las transnacionales, desintegrándolo en varias fábricas en distintos países, -- mayor será el poder sindical para dislocarla, sin embargo, las cosas no son tan sencillas, como lo demuestra el ejemplo ya expuesto en las páginas 36 y 37 de este trabajo relativo a la Goodyear Tire Company.

Tugendhat esboza un concepto seductor : la existencia de un sindicato multi o transnacional con delegaciones en diferentes países. Aunque, sin duda, esto está más allá del pensamiento jurídico contemporáneo, constituye un tema que merece mayor exploración.

6.- Algunos problemas para el país exportador de capitales. - Si bien es cierto que por la situación económica de nuestro país lo realmente importante es conocer los problemas que acarrea la recepción de inversión extranjera, resulta de interés conocer -- algunos de los problemas que surgen en el país exportador de capitales:

1.- No se reinvierte localmente.

(40) Fte.-Tugendhat, citado por Rangel Cuouto en Opus cit. pág. 386.

2.- Se utiliza mano de obra extranjera en vez de la local, propiciando con ésto el desempleo.

3.- A menudo, las trasnacionales introducen en el mercado local productos provenientes de las filiales, los cuales tienen un costo más barato, poniendo al borde de la quiebra o sacando del mercado a las empresas locales que no están en condiciones de recurrir a la mano de obra extranjera.

4.- La adquisición de productos fabricados en el extranjero por las filiales tiene un impacto negativo en las balanzas comerciales del país sede de la matriz de la trasnacional.

C.2.- ASPECTOS POSITIVOS DE LA INVERSION EXTRANJERA

1.- Suple la carencia de capital local. - Ya anteriormente habíamos explicado la interrelación entre ahorro, capital y desarrollo y, concluimos que para un país en el que estos elementos escasean y que desea desarrollarse, las dos opciones con que cuenta son el recurrir a los empréstitos o a la inversión extranjera. En otras palabras, la carencia de capital local es suplida por el capital extranjero.

2.- Producción de artículos que de otra forma tendrían que importarse.- Este tema también fué tocado , aunque de manera colateral , en el espacio dedicado a la teoría de la dependencia.

Las empresas existentes gracias a la inversión extranjera producen bienes y servicios que quedan fuera de -- las posibilidades o de los intereses de los inversionistas -- locales. Si estos bienes no fueran producidos en el país receptor , su demanda tendría que ser cubierta mediante importaciones , lo que significaría un impacto negativo en la balanza comercial de esa nación y , además , aumentaría su dependencia del exterior.

3.-Exportación de bienes y servicios con la consecuente ayuda para equilibrar la balanza de pagos.- Es común que el inversionista extranjero no sólo se interese en la explotación -- de los mercados del país receptor. Por el contrario, sobre todo cuando lo que se busca es mano de obra barata, su producción a menudo se destina para las cadenas productivas internacionales de las transnacionales o para venta directa foránea. Esto, evidentemente, tiene un impacto positivo en las balanzas comerciales de los países receptores. Ejemplo de ésto es que "en -- México, en 1970, las compañías extranjeras remitieron a sus -- países 355 millones de dólares, pero fueron responsables del -- 38% de las exportaciones globales de México, lo que significó

una entrada de aproximadamente 1,124 millones de dólares." (41)

Por otro lado, las divisas que necesariamente requiere un país para su subsistencia, sólo pueden ser allegadas por tres vías: los préstamos, las exportaciones y la inversión extranjera; de éstas, la primera debe evitarse en lo posible, la segunda es la ideal, pero la tercera constituye un complemento de importancia, sobre todo cuando las balanzas comerciales son deficitarias.

4.-Contribuye al desarrollo tecnológico del país receptor.- El capital importado por el inversionista extranjero no consiste únicamente de recursos monetarios, pues incluye maquinaria, instrumentos y algo muy importante: conocimientos técnicos de punta (estos conocimientos son denominados en el ámbito internacional como "know-how").

Los técnicos y obreros empleados por el inversionista extranjero que trabajan conforme a los procesos importados, asimilan estas tecnologías modernas. Lo mismo sucede con los proveedores nacionales de insumos para la empresa de capital extranjero, quienes deben adecuar su producción a los niveles exigidos por los mercados internacionales.

5.-Desarrollo por "arrastre".- "El establecimiento de una firma trasnacional constituye una inversión directa

(41) Pazos Luis, Opus Cit, pág. 173

que entraña innovaciones. Esta inversión adicional , en términos reales , generalmente arrastra otras y las vuelve posibles o prácticamente necesarias....por ejemplo: una empresa de producción minera o manufacturera se instala: ella requiere de trabajos de infraestructura , transporte y comunicación (42)", así como de otras empresas que la surtan de insumos para sus procesos productivos.

Así, alrededor de la empresa creada por la inversión extranjera florecen otras que, a su vez, también se eslabonan al sistema económico general de la nación , en la continuación de un proceso que fué detonado por la inversión primaria de origen extranjero que viene a constituir un motor de desarrollo.

6.- Creación de empleos.- Las empresas creadas con el capital foráneo requieren de mano de obra y elementos para su funcionamiento , con este motivo , el capital extranjero se torna en una fuente de trabajo que de otra manera no existiría dada la falta de recursos o de interés por parte de los posibles inversionistas locales.

Evidentemente , este beneficio no se genera cuando la inversión extranjera se apropia de empresas previamente existentes. Esta es otra razón para minimizar la adquisición de

(42) Perroux Francois: "Las firmas trasnacionales y la América Latina", en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM de Sept.-Dic. 1978

empresas preexistentes por extranjeros (en el caso de México, esta minimización se ve reforzada por las nuevas disposiciones que promueven que el adquirente extranjero de una empresa preestablecida aumente los activos de ella, con lo que posiblemente se logre un aumento en los empleos).

7.- Inserción en las relaciones económicas mundiales.-

La apertura a la inversión extranjera es una tendencia a nivel mundial: "por todas partes se dan muestras de apertura comercial y financiera nunca antes vistas. El mundo tiende a unificarse en bloques: la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico, el mercado común norteamericano. Hasta los países socialistas, comenzando por la Unión Soviética, emprenden la carrera por incorporarse a esta dinámica económica internacional. Países como Polonia han abierto al 100% sus fronteras a la inversión extranjera." (43)

Este nuevo orden económico, exige garantizar la competitividad nacional y, un instrumento para ésto, lo representa la inversión extranjera que se torna necesaria para insertar al país receptor en los procesos comerciales y financieros que vive el mundo.

(43) Monjarraz Moreno, Jorge: "Inversión Extranjera: A puerta abierta", en revista "Expansión", México, Julio de 1989.

CAPITULO II**EVOLUCION HISTORICA DE LAS DISPOSICIONES
JURIDICAS RELATIVAS A LA INVERSION
EXTRANJERA EN MEXICO**

CAPITULO II

EVOLUCION HISTORICA DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS RELATIVAS A LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

Hacer un esbozo histórico de la evolución de la inversión extranjera en nuestro país, es una tarea que, por la propia naturaleza del tema, no puede limitarse a un recuento de disposiciones legales. Por el contrario, la identificación de éstas deberá hacerse insertándolas dentro del marco histórico-económico en que se suscitaron. Sólo así, podremos contemplar el problema en su dimensión real y polifacética, pues las actitudes y políticas actuales frente al capital privado extranjero ciertamente responden a una necesidad económica concreta, pero, al mismo tiempo, se vinculan con conflictos, filosofías, posturas e , incluso, traumas del pasado.

Por otro lado, la historia nos ofrece elementos de juicio para calificar la efectividad de las políticas pasadas, elementos que también se prestan para especular sobre los efectos que pudieran tener las presentes o futuras.

Miguel S. Wionczek, en su ensayo "La Inversión Extranjera en México: Problemas y Perspectivas"(44) señala como dos prime

(44) Wionczek, Miguel S.: "La Inversión Extranjera Privada en México, Problemas y Perspectivas", recopilado en, "Capital y Tecnología en México y América Latina", Miguel Angel Porrúa S.A., México, 1981.

ros antecedentes los que a continuación se reproducen:

A) "La explotación de la gran riqueza del subsuelo mexicano en beneficio de la metrópoli española durante los tres siglos del periodo colonial."

Creemos que el remontarnos a esta situación para considerarla antecedente del problema que nos ocupa , debe hacerse con reservas . Ni técnica ni históricamente , puede considerarse el actuar español de esa época como "inversión extranjera". Sin embargo , reconocemos que es un lugar común en nuestra cultura y -- educación presentar a los españoles como extranjeros en un país -- ajeno y , en este sentido , el párrafo anterior es útil para ofrecer un perfil que ha determinado una actitud psicológica de los -- mexicanos frente al capital externo.

B) "El logro, en 1821, de la independencia política respecto de España que , de manera similar a las recientes experiencias de descolonización en Africa y Asia, no afectó en ningún grado importante la estructura socioeconómica colonial del país."

Ya anteriormente habíamos señalado que la inversión extranjera corresponde a una etapa superior del desarrollo del capitalismo , lo cual no se daba aún en las economías cerradas y con

lastres medievales de las colonias españolas.

El siglo XIX atestiguaría el acceso de nuestro país a - lo que en aquella época era la "modernidad" en boga, para ésto se requería un largo y doloroso proceso en el que los liberales impondrian su esquema, que representaba la vanguardia de aquella época.

El liberalismo político tiene en el siglo XIX como compañero inseparable al liberalismo económico, con ésto, a medida que los grupos innovadores afianzan sus posiciones, abren las puertas del país al capital extranjero. Este proceso alcanzaría su punto culminante durante el porfiriato.

El proceso intermedio entre nuestra independencia política y el porfiriato nos es descrito por Wiomczek de la siguiente manera:

C) "Un breve encuentro con el capital privado británico que se instaló en la minería mexicana durante los años veintes del siglo pasado, y que llenó el hueco dejado por la desaparición de España como mercado exclusivo para - las exportaciones mexicanas en metales preciosos; encuentro que acompañado por créditos ingleses al país recién temente independizado, fué un desastre tanto para los inversionistas como para el país receptor, debido principalmente a los intentos británicos de inyectar una tecnología europea avanzada a una economía postcolonial -- subdesarrollada."

D)"Casi medio siglo de caos político y estancamiento económico (1830-1870),acompañado por la pérdida de - una parte importante del territorio mexicano en fa- vor de Estados Unidos,y por una interminable cadena de expediciones punitivas e intervenciones directas a favor de los acreedores de México o destinadas a - convertir al país en un apéndice de las economías in- dustriales europeas que se encontraban en rápida ex- pansión." (45)

Nuevamente debe recalcar que este antecedente histó- rico es relevante por el factor psicológico que representa y - que, de alguna manera,modela las actitudes modernas frente a la inversión extranjera.

E) Treinta años de paz política y crecimiento económi- co bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910). que abrió las puertas al capital privado y la tecnología - extranjeros, tanto europeos como norteamericanos,

Fue Matías Romero, el ministro de hacienda de la prime- ra parte del porfiriato, el responsable de esta apertura."Los ca pitales privados ingleses y norteamericanos llegaron a México en masa después de 1880 en respuesta a las generosas subvenciones -

a los ferrocarriles: se estima que en tan sólo 5 años (entre 1881 y 1885) se otorgaron a las empresas ferrocarrileras extranjeras subsidios por un total de 40 millones de pesos o, aproximadamente, el 25% de los ingresos totales del gobierno federal en aquel periodo." (46)

El ostentoso gasto público y la imposibilidad de pagar la deuda externa, así como un esfuerzo de rápida industrialización, derivaron en una extensión de las políticas de estímulo a la inversión extranjera en otros campos, entre los que se destacan el minero y el petrolero, de manera tal que, a fines del porfiriato, "de la inversión extranjera total estimada para México en 1,200 millones de dólares, casi el 80% correspondía a las industrias extractivas, incluyendo al petróleo, a los ferrocarriles y a los servicios públicos." (47)

A lo largo del régimen de Díaz el país acumuló factores de tensión social que finalmente estallarían en la Revolución Mexicana, dentro de éstos, debe incluirse la desigualdad económica involucrada con la inversión extranjera (recuerdese el problema de Cananea, preludio indiscutible de nuestra Revolución).

F) Primera etapa revolucionaria y Constitución de 1917.-

Como se indicó en el punto inmediato anterior, el movimiento revolucionario contaba entre sus múltiples preocupaciones

(46) Wionczek, Miguel S: "El Desarrollo Estabilizador del Porfiriato", recopilado en "Una Versión de los Setentas", Ed. Miguel Angel Porrúa, Méx. 1981

(47) Wionczek, "La Inversión Extranjera Privada...", Opus Cit, pág. 19

un sentimiento de rencor y rechazo hacia la inversión extranjera. La Revolución Mexicana esgrimía entre sus principios fundamentales el reforzamiento de la soberanía y la independencia económica. Este sentimiento quedó plasmado por Carranza en un discurso pronunciado el 24 de Septiembre de 1913 en Hermosillo, Sonora:

"...esta lucha fratricida tiene también -- por objeto el respeto de los pueblos poderosos por los débiles; deben acabarse los exclusivismos y privilegios de las naciones grandes respecto a las pequeñas; deben de aprender que un ciudadano de cualquier nacionalidad que radica en una nación extranjera, debe sujetarse estrictamente a las leyes de esa nación..." (48)

A lo largo del periodo preconstitucional Venustiano Carranza aplica importantes medidas tendientes a recobrar el petróleo como fuente de riqueza nacional y regular a las compañías de este ramo de propiedad extranjera:

"La legislación más entrañable para Carranza era la que se proponía defender o reivindicar los recursos naturales del país. En este empeño no dió ni pidió cuartel. "A conservar ante todo la integridad de la nación y su independencia (dijo a principios de 1916) es a lo que aspira muy principalmente la revolución actual, a parte de buscar el bienestar social...". Pero ni la integridad ni la independencia serían plenas si no se revertía la inclinación porfiriana de manga ancha con las inversiones extranjeras, sobre todo en materia de petróleo y minas." (49)

En materia petrolera se destacan las siguientes medidas

(48) Krauze, Enrique: "Venustiano Carranza, Puente entre siglos" pág. 44, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, primera edición.

(49) Ibid Ant, pág. 84

tomadas por Carranza:

F.1.-Decreto que suspende los trabajos de construcción y explotación del petróleo hasta la emisión de una ley de la materia (7 de Enero de 1915); incremento de impuestos de exportación; restricción a las explotaciones por medio de permisos provisionales y registros; introducción de la "Cláusula Calvo", que iguala frente a la ley a nacionales y extranjeros.

Por lo que respecta a la materia minera, se contaba con la ventaja de que la legislación heredada del porfirismo era menos generosa con los extranjeros que en materia petrolera (en esta última, la legislación porfiriana otorgaba al dueño de la superficie la propiedad de los depósitos combustibles y bituminosos del subsuelo) pues, en continuación de la tradición jurídica colonial, se negó al superficiario la posesión de los minerales que se reservaba para la Nación (como antiguamente para el rey en la Colonia) que era quien otorgaba derechos de explotación -- vía concesión. Entre las medidas relativas a esta materia se destacan las siguientes:

F.2.-Aumento de impuestos a compañías mineras decretado el primero de Marzo de 1915; dos meses después, Carranza otorgaría concesiones a la pequeña minería y reglamentaría impuestos y plazos de caducidad que afectaban a las grandes compañías de este ramo; el 15 de Agosto

to de 1915 se decreta la inclusión legal de la Cláusula Calvo y , a partir de este instante , los extranjeros no podrían emplear la vía diplomática para defender sus derechos , sino únicamente los tribunales nacionales.

Sin embargo , no sería hasta la elaboración de la Constitución que la obra ideológica de la Revolución se vería coronada y correspondió al artículo 27 de esta obra legislativa el recoger y plasmar los principios relativos a la inversión extranjera frente a la soberanía nacional ; numeral que , por otro lado, también formula los ideales perseguidos por los movimientos agraristas :

F.3.-Constitución de 1917.- Sin duda , el artículo 27 - de nuestra Carta Magna (conjuntamente con los artículos 3 y 123) significó un parteaguas histórico en la vida política , económica , social y jurídica de nuestro país.

La trascendencia de esta disposición ha sido reconocida por propios y extraños. El historiador estadounidense Charles C. Cumberland asentó:

"El nuevo artículo 27 ponía las bases para los más fundamentales cambios económicos y sociales y preparaba el camino para las decisiones gubernamentales que engendrarían duras luchas dentro y fuera de México. Era agraviar todo un modo de vida en Méxi-

co y los conceptos internacionales aceptados en materia tanto de propiedad en general, como de derechos extranjeros. No sólo era el más largo de todos los artículos constitucionales; también era el más nacionalista y el más belicoso." (50)

Limitándonos al tema que nos ocupa, del artículo 27 se desprenden los siguientes puntos de importancia:

1.-Propiedad originaria de la Nación: La Nación -- tiene derecho pleno sobre tierras y aguas; sólo reconoce u otorga a particulares el dominio directo y en las mismas condiciones que en la época colonial. El derecho de propiedad concebido en estos términos le permite a la Nación retener bajo su dominio todo lo necesario para el desarrollo social, así como regular el estado total de la propiedad ("referida a las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares constituyendo la propiedad privada").

2.-Dominio Directo: Se establece un régimen de propiedad público sobre determinado tipo de bienes y se -- "instaura un control directo (y hasta exclusivo y no cuestionable) del poder público sobre ciertas actividades o cometidos ; áreas estratégicas" (51) ("Corresponde a la Nación el dominio directo...de todos los minerales

(50) Cumberland, citado por Krauze en Opus Cit pág. 105.

(51) Witker V. Jorge: "Derecho Económico", Editorial Harla, primera edición, México, Octubre de 1984, pág. 45.

o substancias que...constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos....; los yacimientos de minerales volcánicos; los combustibles minerales sólidos; el petróleo...").

La determinación de lo que constituye un área estratégica hoy en día, también debe de tomar en cuenta el texto actual del artículo 28 constitucional.

Como se ve , el artículo 27 pugna por la devolución a la Nación Mexicana de su capacidad soberana para manejar sus recursos naturales, los cuales, hasta ese momento, se habían encontrado en manos extranjeras.

3.-Regulación de la propiedad de inmuebles por extranjeros.- La fracción I de la disposición en comentario se dedica en particular al régimen jurídico sobre la propiedad de inmuebles por extranjeros en nuestro país: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos , bajo la pena , en caso de faltar al convenio

de perder, en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 Kilómetros a lo largo de las fronteras, y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros - adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

Como se ve, la fracción I del artículo 27 pretende, además de igualar a los mexicanos y a los extranjeros, evitar medidas intervencionistas por parte de gobiernos extranjeros al cancelar la posibilidad de la - intervención diplomática y al crear un área de seguridad en fronteras y costas, pensando en posibles invasiones.

4.-Retroactividad de la Constitución.- La fracción XVIII dispone: "se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos - nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

El motivo de esta disposición nos es explicado -- por el historiador Enrique Krauze en los siguientes -- términos: "Dentro del esquema liberal, respetuoso de la propiedad individual como un fin en sí mismo, la postu-

ra negociadora del gobierno mexicano había sido endeble. Siempre cabía, contra sus actos, el argumento de la retroactividad. Con la nueva redacción del artículo 27 (a la vez anterior y posterior al esquema liberal) los jóvenes radicales afianzaban la posición del país frente a las compañías extranjeras: No cabía hablar de retroactividad porque la Nación había sido siempre la propietaria del suelo y del subsuelo." (52)

G) Período de reconstrucción

Después de los años de "violenta guerra civil caracterizados por los continuos conflictos, tanto abiertos como velados, entre la sociedad mexicana post-revolucionaria y las inversiones privadas extranjeras en la minería, los servicios públicos, las comunicaciones y los transportes" (53), el gobierno mexicano iniciaría la aplicación de la legislación emanada de la Revolución al tiempo que asumía las tareas de reconstrucción política y económica consolidando el control económico estatal. Este proceso iniciaría con la expropiación de los grandes latifundios en aplicación de la reforma agraria propuesta por el artículo 27 constitucional y culminaría con las nacionalizaciones de la más importante empresa ferroviaria y de la industria petrolera.

(52) Krauze, Enrique : Opus Cit , págs. 110 y 111.

(53) Wionczek: "La Inversión Extranjera..." , Opus Cit , pág. 16.

Eventos de interés dentro de este periodo son:

G.1.-1921-1923: El reconocimiento internacional del gobierno de Alvaro Obregón se ve condicionado (principalmente por parte del gobierno de los Estados Unidos), entre otras cosas, a que no se le dieran efectos retroactivos a las disposiciones establecidas en el artículo 27 constitucional que afectaran la propiedad de los extranjeros en México.

El gobierno obregonista cedió progresivamente a las presiones norteamericanas, así tenemos que : En 1921 la Suprema Corte falla en favor de la Texas Oil, presentando un precedente de no retroactividad en la aplicación del Artículo 27; en 1922 De la Huerta, ministro de hacienda, firma el convenio "De la Huerta-Lamont", por medio del cual México reconocía una deuda de 1,451 millones de dólares con el Comité Internacional de Banqueros. "Pero el régimen norteamericano exige más, y en 1923 se llevan a cabo las Conferencias de Bucareli, al cabo de las cuales Obregón obtendría dos cosas: el reconocimiento de los Estados Unidos y la fama de "entreaguista". (54)

Los Tratados de Bucareli (fruto de las conferencias del mismo nombre) contenían dos pactos; por el segundo de ellos, el Poder Ejecutivo mexicano se obligó a

(54) Krauze, Enrique: "Alvaro Obregón: El Vértigo de la Victoria", edit. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1987, pág. 96.

no dar acción retroactiva al Artículo 27 en materia de petróleo y a indemnizar en efectivo a los norteamericanos por toda expropiación agraria que tuviera otro objeto que la dotación ejidal, o que, persiguiendo ese fin, excediera las 1,755 hectáreas.

El jurista Antonio Gómez Robledo emitió la siguiente opinión respecto al pacto descrito:

"El pacto extraoficial petrolero es violatorio de la Constitución Mexicana, cuyo artículo 27, al nacionalizar sin taxativas toda mezcla de carbono e hidrógeno yacente bajo el suelo nacional, no autoriza a las leyes orgánicas a reconocer los supuestos derechos adquiridos y crear las llamadas concesiones confirmatorias. En la parte agraria, el privilegio otorgado a los norteamericanos no necesita comentario." (55)

G.2.-1926.-Publicación en el Diario Oficial de la Federación (D.O.) el día 21 de Enero, de la "Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución". La ley se compone de 10 artículos dispositivos y uno transitorio, sus principales provisiones, que detallan a la disposición constitucional de la que emanan, son:

*La prohibición constitucional de que los extranjeros ejerzan dominio directo dentro de la "faja" --

prohibida barca una nueva limitante: "Ningún extranjero podrá... ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja"(art.1)

*El artículo 2 de este ordenamiento contempla que el principio establecido en la fracción I del artículo 27 constitucional se haga extensivo para la adquisición por extranjeros de partes en una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de -- las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en territorio de la República siempre y cuando estén fuera de la "zona prohibida". La manera de dar cumplimiento al artículo constitucional es mediante la celebración del convenio contenido en la "Cláusula Calvo" ante la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de "la parte de bienes que le toca a la sociedad".

*Se señalan dos casos de excepción al principio de que los extranjeros no pueden adquirir bienes dentro de la "faja prohibida": adquisición por herencia (el caso de excepción pretende evitar que por falta de reciprocidad internacional se pudiera limitar la capacidad de los mexicanos para adquirir por herencia en el extranjero) y, cuando la adjudic-

cación derive de un derecho "preexistente adquirido de buena fé" (con ésto se pretende que la ley no cause perjuicios por aplicación retroactiva).

Ambos casos de excepción se encuentran consignados en el artículo 6 de la Ley.

G.3.-El 29 de Marzo de 1926 entra en vigor el "Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional". Sus disposiciones más sobresalientes son: sanciones a funcionarios que autoricen la transmisión del dominio de inmuebles a extranjeros o sociedades extranjeras dentro de la zona prohibida (art.1); obligación de reproducir en las escrituras públicas en que se constituyan sociedades abiertas a extranjeros - la "Cláusula Calvo" (art.2); se limita al 49% la participación máxima de extranjeros en sociedades mexicanas - cuyo objeto sea la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas (art. 7); exclusión de extranjeros en sociedades que pretendan adquirir bienes en la zona prohibida (art.8); se reglamenta la adquisición de propiedades inmuebles por extranjeros en calidad de colonos dentro de la "zona prohibida". (art.17).

G.4.-Agosto 31 de 1934.-Publicación en el D.O. de la "Ley de Aguas de Propiedad Nacional": En sus artículos

1,3 y 9 recoge los principios consignados en los párrafos 5o y 6o del artículo 27 de la Constitución. Además, señala como causa de rescisión de las concesiones, su -- traspaso o gravamen a favor de gobiernos o Estados extranjeros.

G.5.-Abril 21 de 1936.-Publicación el D.O. del "Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional".

G.6.-24 de Junio de 1937.-Decreto presidencial que nacionalizó la más importante empresa ferroviaria del país. Los antecedentes de esta medida se remontan a un convenio celebrado el 28 de Febrero de 1908 entre el gobierno porfirista y los accionistas extranjeros del ramo ferroviario. Por virtud de este acto, las firmas extranjeras Speyer and Co., Kuhn, Loeb and Co., Hallgarten and Co., Landerberg, Thallmann and Co., Speyer and Bros., Berliner Handbagesellschaft y Bank for Handland Industries y el gobierno mexicano consolidarían las propiedades ferroviarias en una sola empresa: Ferrocarriles Nacionales de México (establecida el 28 de Mayo de 1908) en la que el Estado Mexicano tendría participación mayoritaria.

La Revolución y las guerras civiles que le siguieron, afectaron gravemente a la industria ferroviaria y -- sería hasta el periodo del Presidente Cárdenas con su -- primer "Plan Sexenal de Gobierno" que recibiría un nue-

vo impulso que constituyó fundamentalmente en la pretensión de integrar en un solo sistema a "Líneas Ferréas - de México S.A." (empresa descentralizada creada por el régimen cardenista), Ferrocarriles Nacionales de México y, a otras empresas menores

"Pero el gobierno, poseedor del 51% de las acciones de los segundos [Ferrocarriles Nacionales] y responsable de las obligaciones financieras de la empresa, se veía imposibilitado, por los intereses privados, para crear ese sistema único" ... "inspirado en tales circunstancias y considerando "que la misma naturaleza de la compañía [Ferrocarriles Nacionales de México] ha impedido orientar su actuación en el sentido de procurar primordialmente el beneficio social y por igual razón, el Gobierno Federal, no obstante su carácter de principal accionista, ha tenido que considerar a la empresa como entidad privada para el efecto de exigirle el estricto cumplimiento de las disposiciones legales" el Presidente Cárdenas decretó la nacionalización de los bienes e intereses privados (que prácticamente eran todos extranjeros) en Ferrocarriles Nacionales el 24 de Junio de 1937." (56)

G.7.-18 de Marzo de 1938.-Decreto presidencial que expropia a la industria petrolera: Desde los inicios del-

(56) Enciclopedia de México, tomo 4, artículo dedicado a Ferrocarriles", Editorial Enciclopedia de México, 2a edición, México, 1977.

del proceso revolucionario se suscitó una situación conflictiva entre las empresas extranjeras que manejaban la industria petrolera en nuestro país y el Estado mexicano. El artículo 27 constitucional debió de haber liquidado - estas querellas, pero lejos de lograrlo, las agravó pues los intereses extranjeros pugnaron por la no aplicación - del precepto (Cfr. Supra : G.1). Correspondería al presidente Lázaro Cárdenas cerrar el capítulo de roces internacionales vivido por el país desde tiempos de la Constitución por el problema petrolero, pues, aprovechando el pretexto que le dieron las compañías petroleras con su desacato a un laudo dictado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 18 de Diciembre de 1937-- ("no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."), dió "carpetazo" al asunto expropiando los bienes de las compañías petroleras. A continuación repro-
ducimos el artículo 1 del Decreto en cuestión:

"Artículo 1.-Se declaran expropiados por -- causa de utilidad pública y a favor de la - Nación, la maquinaria, instalaciones, edifi--- cios, oleoductos, refinerías, tanques de almenamiento, vías de comunicación, carros-tanque , estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo el Aguila S.A., Compañía Naviera San Cristóbal S.A., Compañía Naviera - San Ricardo S.A., Huasteca Petroleum Co., Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía S. en C,

ESTE TEXTO NO DEBE
SALIR DE LA AMBROSIA

Penn Mex Fuel Co., Richmond Petroleum Co. de México, California Standard Oil Co. of Mexico, Compañía Petrolera el Agui S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, Sabalo Transportation Company, Clarita S.A., y Cacalilao S.A., en -- cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación, y distribución de los productos de la industria petrolera."

G.8.-11 de Febrero de 1939.-Publicación en el D.O. de - la "Ley de Industria Eléctrica" que sujetó el cobro de tarifas a regulación, y consideró a la industria eléctrica (que estaba en manos de empresas anglo-canadienses y estadounidenses) como un servicio público, sujeto a concesión exclusiva, o sea un monopolio regulado y vigilado por el Estado.

G.9.-1940.-Ley de Vías Generales de Comunicación.- Este cuerpo normativo establece que únicamente es para mexicanos el derecho para obtener concesiones por parte del Estado para la construcción o explotación de este tipo de vías (art. 12)

El clima prevaleciente durante esta etapa repercutió en una dramática reducción de la inversión extranjera : mientras que en 1926 ésta era de alrededor de 1.7 billones de dólares, para 1940 se había contraído a alrededor de 449 millones.

H.-Periodo de industrialización (1940-1971).-

Durante esta etapa hubo un nuevo giro: México se abocó a un esfuerzo de industrialización orientado hacia adentro y altamente protegido, basado en el apoyo de los grupos empresariales nacionales, de extensos sectores de la opinión pública y en la apertura de nuevas opciones a la inversión extranjera.

El "milagro" mexicano permitió crecer a nuestro país en tasas que a menudo superaban al ya de por sí impresionante 6%. Es indudable que la inversión extranjera jugó un importante papel en este proceso, baste decir que, la atracción de capitales logró que de los 449 millones de dólares invertidos hasta 1940, para 1960 estos se habían incrementado a 1,080 y, para 1968 a aproximadamente 2,300 millones (más de 100% en menos de 10 años). (57)

Cabe acotar, sin embargo, que el sentimiento nacional continuaba relativamente reticente a la inversión extranjera y, por lo anterior, ésta no contó con una liberación total en el campo legislativo; al contrario, la emisión regulatoria continuó de una manera diversificada y dispersa.

Eventos de interés (desde el punto de vista jurídico) - en este periodo fueron:

H.1.-Decreto del 29 de Junio de 1944.- Los antecedentes de este decreto se remontan al 22 de Mayo de 1942, fecha en la que el Presidente Avila Camacho declara la --

(57) Wionczek, "La Inversión Extranjera Privada...", Opus Cit, pág. 16.

guerra a las potencias del Eje, con lo que México ingre
sa a la Segunda Guerra Mundial.

A consecuencia del estado de guerra, el primero de Junio de 1944 el Congreso de la Unión expidió (junto con el decreto aprobatorio a la iniciativa presidencial de declaración de guerra) un decreto de suspensión de - garantías individuales que también contenía la autoriza
ción al Ejecutivo a imponer las modificaciones indispen-
sables para la eficaz defensa del territorio nacional y para legislar en los distintos ramos de la administra--
ción pública (este último facultamiento es el que resul-
ta de interés para nuestra materia).

En ejercicio de sus facultades extraordinarias, el -
Presidente Avila Camacho expide el Decreto que nos ocu-
pa (29 de Junio de 1944), por el cual se requería permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que -
todo extranjero o sociedad mexicana en la que participa-
sen éstos, pudiesen adquirir bienes inmuebles o conse--
siones de minas, aguas o combustibles. También se estable-
ce como requisito para la constitución o modificación -
estatutaria de dichas sociedades, el de la previa obten-
ción del permiso por parte de la antecitada dependencia.

H.2.-Resolución presidencial del 23 de Junio de 1947 --
que, con el objeto de complementar y dar ejecución al de
creto mencionado en el punto inmediato anterior, creó la
"Comisión Mixta Intersecretarial", encargada de coordi--

nar las inversiones mexicanas y extranjeras."Esta comisión tuvo una gran importancia en virtud de que expidió una serie de disposiciones que subsistieron hasta 1973- y de que incluso varias de ellas fueron criterios utili- zados por la ley vigente sobre la materia"(58)(La Ley - Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera). Esta comisión dejó de funcionar a fines de 1953.

Entre las normas generales dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial, pueden destacarse las siguientes:

- 1.-La de 3 de Septiembre de 1947, en la cual se estableció que a los inmigrantes en calidad de visitantes se les consideraba con "residencia suficiente" para adquirir los bienes inmuebles indispensables para su comercio, industria o los destinados a su casa habitación.
- 2.-La de 20 de Octubre de 1947, referente a que las acciones de cualquier sociedad en la que hubiera participación de extranjeros deberían ser nominativas a fin de poder determinar si el 51% del capital se encontraba en manos de mexicanos.
- 3.-La de 26 de Enero de 1948, tendiente a que los accionistas mexicanos pudieran enajenar sus acciones o partes sociales en sociedades, sin necesidad de permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

4.-La de 30 de Agosto de 1948, que imponía la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores - de consultar a la Secretaría de Industria y Comercio y a Petróleos Mexicanos antes de expedir permisos de constitución o modificación de estatutos para sociedades que se dedicaran a la industria o al comercio de los derivados del petróleo.

5.-La del 6 de Febrero de 1951, relativa a los requisitos que se deberían cumplir con las acciones nominativas a que se refirió la norma de 20 de Octubre de 1947.

De manera independiente a las disposiciones dictadas -- por la Comisión Mixta Intersecretarial, se expidieron otras que -- también resultaron restrictivas para la inversión extranjera (ya antes habíamos indicado la dispersión y especialización de estos ordenamientos)

De entre las provisiones promulgadas en este periodo -- con vinculación con nuestro tema , se destacan las siguientes:

H.3.-29 de Noviembre de 1958, publicación de la "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo". En este cuerpo normativo se reserva de manera exclusiva para la Nación, el dominio directo de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional (art. 1).

H.4.-25 de Agosto de 1959.-Publicación del reglamento de la ley indicada en el punto inmediato anterior.

H.5.-16 de Enero de 1960.-Publicación de la 'Ley Forestal' (su reglamento sería promulgado el 23 de Enero del año siguiente):En sus artículos 198,199 y 200,este ordenamiento reserva de manera exclusiva para los nacionales la explotación de los recursos forestales del país.

H.6.-19 de Enero de 1960.-Publicación en el D.O. de la "Ley Federal de Radio y Televisión",que en sus artículos 1,2,9 (fracciones I y II),13,14,23,24,25,27,31 (fracciones IV,VI y VIII),85 y 89 también limita la explotación de estas actividades para ser ejecutadas exclusivamente por personas físicas y morales mexicanas.

H.7.-29 de Marzo de 1960.-Publicación en el D.O. del "Reglamento de la Distribución de Gas":En este cuerpo normativo se preve que sólo mexicanos o sociedades constituidas íntegramente por mexicanos,pueden ser titulares de las autorizaciones para la distribución de gas - L.P. (art. 10).

Durante el periodo de industrialización se suscitó una

situación en apariencia paradójica: si bien es cierto que se dio una progresiva apertura y un incremento notable de la inversión extranjera en ciertos sectores, por otro lado, esto se vió acompañado por la progresiva eliminación de la inversión extranjera privada en los sectores que tradicionalmente manejaba (industrias extractivas diferentes de la ya nacionalizada industria petrolera, servicios públicos y comunicaciones y transportes) a través del llamado proceso de "mexicanización" (consistente en la adquisición total o parcial por parte del Estado o por la substitución de capital extranjero por capital mexicano). El proceso de mexicanización de estos sectores tradicionales culminó en el periodo que estudiamos con dos medidas de importancia dirigidas a los sectores eléctrico (H.8. y H.9) y minero (H.10).

Como resultado de estas medidas, la inversión extranjera habría de desaparecer prácticamente de los sectores tradicionales para fines de los sesentas, pero, paralelamente, se había reubicado en otros nuevos. En realidad, este proceso de redistribución, aunque culminó en la década de los sesentas puede ser rastreado hasta tiempos del porfiriato, e incluye medidas ya antes referidas como son, la nacionalización de los ferrocarriles (Cfr. supra G.6) y del petróleo (Cfr. supra G.7). Wionczek ha descrito esta evolución como sigue: "a fines del periodo de Díaz, de la inversión extranjera estimada para México en 1,200 millones de dólares, casi el 80% correspondía a las industrias extractivas, incluyendo al

petróleo, a los ferrocarriles y a los servicios públicos; 60 años después, únicamente el 6% del total (estimado en más de 2,300 millones para 1968) permanecía en la minería. La inversión extranjera ha desaparecido completamente del petróleo, los transportes y los servicios públicos. Ahora se concentra casi exclusivamente en los sectores manufactureros (75%) y en los servicios." (59)

H.8.-27 de Septiembre de 1960.- El gobierno del Presidente López Mateos culmina el proceso de nacionalización de la industria eléctrica. Al asumir el poder el Presidente López Mateos, tres entidades tenían el control de la industria eléctrica: por el sector público, la Comisión Federal de Electricidad (que surtía alrededor del 50% del kilowataje producido en el país) y, por el sector privado, la American and Foreign Power Company (de capital estadounidense) y la Mexican Light and Power Company (de capital anglo-canadiense).

Las dos compañías eléctricas extranjeras (que a su vez eran dominatrices de múltiples empresas menores) se habían convertido, desde finales de los años treinta, en el centro de un serio conflicto debido a las limitaciones que el Estado imponía a sus tarifas y a la constante inflación, que tornaron a la industria eléctrica -

en un negocio poco rentable que no crecía al ritmo que lo exigía el desarrollo del país. Para 1960, "la creciente capacidad técnica de la Comisión Federal de Electricidad, creada poco antes de la Segunda Guerra Mundial, y la creciente hostilidad de importantes sectores de la población hacia las compañías extranjeras de energía eléctrica, aunada a la frustración de sus dueños, que se consideraban víctimas de las políticas públicas" (60), dejaban como única salida del callejón a la nacionalización de la industria eléctrica.

Así tenemos que, en Abril de 1960 el gobierno adquirió los activos de la American and Foreign Power Company en 650 millones de pesos y en los meses siguientes, los de la Mexican Light and Power Company en 99 millones de dólares, de tal suerte que, el 27 de Septiembre de ese mismo año, el Estado obtuvo el control total del sistema eléctrico nacional.

H.9.-29 de Diciembre de 1960.- Se modifica el párrafo sexto del artículo 27 constitucional adicionándolo de la siguiente manera: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la presta---

(60) Ibid Ant , pág. 17

ción de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines," Con esta modificación a la constitución se consolidaron y tornaron irreversibles las medidas de nacionalización descritas en el punto inmediato anterior.

H.10.-6 de Febrero de 1961.- Se publica en el D.O. la - "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales".- Desde "fines de la década de los cincuentas la industrialización hacia adentro ocasionó, por una parte, la aparición de la rápida expansión de la demanda interna de materias primas industriales y, por la otra, la insatisfacción del Estado con las políticas tradicionales de las compañías mineras extranjeras, que exportaban minerales sin procesar o semielaborados, para ser manufacturados en el exterior. Estos dos factores, junto con la cada vez mayor importación de bienes intermedios de metal, constituyen los antecedentes de la legislación minera de principios de los años sesentas y la subsecuente mexicanización de las industrias extractivas." (61)

El último paso en el proceso de mexicanización de la industria minera, fué tomado por el Presidente L6--

pez Mateos, quien publicó la "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales" (6 de Febrero de 1961), que obligó a que el 51% del capital de toda empresa minera fuese propiedad de mexicanos y que, en caso de explotación de "reservas minerales nacionales" debería ascender al 66% , otorgando un periodo de gracia para efectuar la mexicanización en un plazo que no fuera más allá de 1986."Con la excepción del caso de la altamente redituable minería del azufre, la decisión estatal no fue objetada por las industrias extranjeras mexicanizadas. Siguiendo el ejemplo de las compañías eléctricas, las mineras utilizaron la mayor parte del producto de la venta de sus propiedades para invertirlo en altamente redituables actividades manufactureras y auxiliares de México." (62)

No obstante esta tácita aceptación, "el impacto de esta ley se reflejó tanto en el volumen de la producción minera y en su participación del producto nacional bruto, como en el decaimiento de las inversiones extranjeras en esta rama." (63)

H.11.-21 de Noviembre de 1962.-Publicación en el D.O. - de la "Ley de Navegación y Comercio Marítimos".-Este ordenamiento, en concordancia con la Ley de Vías Genera-

(62) Ibid Ant.

(63) Enciclopedia de México, Opus Cit, Volumen 9, apartado "Minería".

les de Comunicación , reiteró que las concesiones y per
misos relativos a las vías marítimas de comunicación -
sólo eran concedidos a nacionales.

H.12.-30 de Diciembre de 1965.-Con esta fecha se expi--
dió un decreto por el cual se modificaron varios ordena
mientos:Ley General de Instituciones de Seguros;Ley de
Instituciones de Crédito;Ley General de Instituciones -
de Fianzas y la Ley de Sociedades de Inversión, con el -
objeto de prohibir la participación de inversión extran
jera en las empresas a que dichas normas se refieren.

H.13.-Junio de 1966.- Publicación del "Plan de Cinco --
Puntos", que regula la creación de la figura de la "ma--
quiladora".- Desde Mayo de 1965,el gobierno mexicano ha
bía dado a conocer una política de industrialización pa
ra la frontera norte. Esta política, que inicialmente re
cibió el nombre de "Programa de Aprovechamiento de la -
Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera con Es-
tados Unidos", se concibió con dos objetivos fundamenta
les: la disminución del desempleo en la zona fronteriza
(se considera que el programa de maquiladoras sustituye
al antiguo "Programa de Braceros") y la extensión de la
inversión extranjera en México. A través de este progra

ma se permitió oficialmente la entrada de las plantas maquiladoras en la frontera mexicana.

"La realización del programa de industrialización tuvo que vencer varios obstáculos; el primero de ellos era que se desconocían las normas bajo las cuales operaría dicho programa. Entre Marzo y Abril de 1966, varios grupos de empresarios fronterizos realizaron gestiones ante la Secretaría de Industria y Comercio a -- fin de que se establecieran los términos legales que permitieran la importación temporal de maquinaria, equipo y materiales a todas aquellas empresas maquiladoras que se establecieran a lo largo de la frontera norte y a una distancia no mayor de 20 kilómetros. Sin estos mecanismos, ratificaron los empresarios, el programa de industrialización se vendría abajo." (64)

"En Junio de ese mismo año, y bajo las constantes presiones de los empresarios, los titulares de las secretarías de Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público dieron a conocer los primeros términos bajo -- los cuales operaría dicho programa" (65), que fue conocido como Plan de Cinco Puntos y es el responsable de la existencia de maquiladoras en nuestro país.

(64) Carrillo Jorge y Hernández Alberto: "Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora", S.E.P., Colección Frontera, la. Edición, Mex. 1985, -- página 85.

(65) Ibid Ant.

Aunque el programa no excluía la existencia de maquiladoras de integración nacional (de hecho, las primeras fueron fábricas mexicanas de muebles de madera que se acogieron a esta modalidad), su orientación predominante fué la de atraer subsidiarias de compañías estadounidenses, incrementando de esta manera, la presencia de inversión extranjera en México.

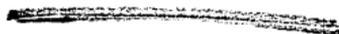
H.14.- 2 de Julio de 1970.-Decreto Presidencial por el que se establece el 49% como participación máxima de la inversión extranjera en el capital de sociedades dedicadas a los siguientes ramos: siderurgia, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

Ya dentro del periodo de gobierno del Presidente Echeverría, pero previamente a la era contemporánea de las inversiones extranjeras en nuestro país, que, en nuestra opinión, se inicia con la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se tomaron las siguientes medidas:

H.15.- 9 de Febrero de 1971.- Publicación del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia Petroquímica: En este ordenamiento se reserva la elaboración de productos en la industria petroquímica secundaria, para el Estado o para sociedades integradas únicamente por mexica

No Hay Hoja

93



Σ

nos (artículo 3).

H.16.- 30 de Abril de 1971.- Decreto Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar permisos a las instituciones nacionales de crédito, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas dentro de las zonas prohibidas.

H.17.- 24 de Octubre de 1972.- Decreto Presidencial por el que se establece que el capital mexicano en sociedades dedicadas a la manufactura de componentes automotrices no podrá ser menor del 60%.

H.18.- 30 de Diciembre de 1972.- Publicación en el D.O. de la "Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas". La relevancia de este antecedente estriba en -- dos factores :

- 1.- La estrecha vinculación existente entre las materias de transferencia de tecnología e inversiones extranjeras, en virtud de que la mayoría de las operaciones que abarca la primera, se celebran en el interior de los grupos multinacionales; y

2.- la publicación de la Ley nos revela la nueva -
tendencia del Estado Mexicano para enfrentar los -
fenómenos de la dependencia con el extranjero.

La inspiración de la "Ley Sobre el Control y Regis-
tro de la Transferencia de Tecnología..." (LTT) se en-
cuentra en su homóloga japonesa, pues fueron los teóri-
cos y autoridades de esta potencia oriental los primeros
en realizar estudios profundos y detallados respecto de
la enorme fuga de divisas que con motivo de pagos de re-
galías por tecnología, a menudo obsoleta, sufría su país.

Entre las finalidades más importantes de la LTT se
destacaban la de regular y moderar el control que los -
extranjeros ejercían (y que aún hoy ejercen) en gran me-
dida respecto de la tecnología existente en México (que,
en su mayoría, es importada) con la consecuente influen-
cia en la economía que esto representa. Otra meta de im-
portancia era la de controlar la indiscriminada salida
de divisas a través de pagos de regalías, mismos que, a -
menudo eran excesivos en relación con la tecnología que
se recibía a cambio (que, a veces, era anticuada u obso-
leta, o que, en ocasiones, era tan sólo un "camuflage" pa-
ra lo que, en realidad, eran pagos de dividendos de las -
filiales de las transnacionales).

De los mecanismos y políticas creados por la LTT -

cabe subrayar los siguientes: creación de un Registro Nacional de Tecnología que, en términos generales, vigilaría que en operaciones que cayeran dentro de su competencia no se incurriera en prácticas leoninas o en pactos que de alguna manera resultaran inhibitorios para el desarrollo de la empresa receptora de la tecnología (tales como prohibición a investigar, exportar, comprar de otros proveedores, etc.); que la tecnología recibida fuera vigente; que la contraprestación dada en pago fuera razonable en función de la utilidad y novedad de la tecnología recibida; etc.

I) Periodo Contemporáneo.-

Hemos considerado que el periodo contemporáneo en el tratamiento jurídico a las inversiones extranjeras se inicia con la publicación de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Este nuevo tratamiento incorporó las tendencias que se habían avisado con la publicación de la "Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas".

La Ley se incertó dentro de una tendencia mundial abandonada, principalmente, por países africanos y latinoamericanos --- (aunque el movimiento también incorporaba a pensadores europeos)--- de revisionismo y preocupación ante el fenómeno de la inversión extranjera, fundamentalmente en cuanto a su modalidad de las tras-

nacionales. Este giro se tradujo en un ordenamiento que conjuga matrices de proteccionismo con amplísimas facultades de discrecionalidad que pretenden convertirla en un instrumento flexible capaz de ajustarse a la variabilidad y volubilidad de las condiciones económicas nacionales e internacionales.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, la Ley también significó un giro importante: hasta ese momento, nuestra política se había ceñido únicamente a dos criterios (según José Luis Siqueiros), que la inversión extranjera se apegara a la estructura legal mexicana y que dicha inversión se adaptara a nuestro medio social. Con la nueva Ley estos criterios se vieron acrecentados y enriquecidos conforme a los principios que más adelante se indicarán. Además, el legislador se apartó de las orientaciones empírico-casuísticas para elaborar un auténtico marco jurídico general para la materia.

Durante la vigencia de la Ley se han dado dos "estilos" en su aplicación: el de los Presidentes Echeverría y López Portillo, quienes fueron estrictos en su cumplimiento y relativamente renuentes a ejercitar con manga ancha las facultades discrecionales que contempla; y, el de los Presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari, quienes se caracterizan por una mayor apertura frente a la inversión extranjera, el primero, a través de una política progresiva y, el segundo, con un enfrentamiento radical a la cuestión de conformidad con las necesidades que impone el acelerado cambio económico en el mundo.

Pásemos a continuación a comentar brevemente las principales disposiciones que se han dictado durante el periodo contemporáneo :

I.1.- 9 de Marzo de 1973.- Publicación en el D.O. de la "Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera" (LIE).-

I.1.1.-Antecedentes.- Esta Ley fue emitida por el gobierno del Presidente Echeverría, quien, como ya habíamos indicado, se caracterizó por su vocación revisionista, de declarado rompimiento con los gobiernos que le antecedieron. Durante su periodo las voces críticas a las políticas anteriores emergieron con fuerza y, entre estas voces, se incluían las que preconaban un fuerte recelo a la inversión extranjera.

La filosofía detrás de la LIE puede ser desprendida de la exposición de motivos enviada al Congreso el 26 de Diciembre de 1972, documento del que, entre otras cosas, se puede subrayar lo siguiente: De acuerdo con el Presidente Echeverría, la actitud del gobierno frente a la inversión extranjera no debería ser interpretada como hostil o aislacionista, en cambio, debería ser calificada como nacionalista, entendiéndose por esto que toda

consideración económica debería estar condicionada a la salvaguardia de la independencia y soberanía nacional.

"Las ideas rectoras para esta nueva actitud respecto a la inversión extranjera fueron manifestadas un año antes - por el entonces subsecretario de Industria y Comercio y luego vertidas en la exposición de motivos de la citada Ley, pudiendo resumirse en los puntos siguientes:

La inversión extranjera puede ser admitida en nuestro país, siempre y cuando...

*Sea complementaria del capital nacional.

*Se oriente preferentemente a nuevos campos de actividades o al establecimiento de nuevas industrias.

*Se asocie con el capital mexicano en porcentajes minoritarios.

*Tienda a la ocupación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.

*Genere nuevos empleos y propenda al desarrollo regional equilibrado.

*Aporte tecnología avanzada, pero teniendo siempre en cuenta las necesidades reales del país." (66)

I.1.2.-Su contenido.-A continuación consignaremos algunos

de los aspectos más relevantes de la Ley, en el entendido de que en ulterior capítulo trataremos -- con mayor amplitud el tema:

* Identifica lo que debe ser considerado inversión extranjera (art. 2)

* Señala: actividades reservadas para el Estado; actividades reservadas para los mexicanos o socieda

des mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; se establece la regla general de que la máxima participación (sin necesidad de permiso especial) de capital extranjero en una empresa mexicana es del 49% y se fijan reglas particulares para actividades específicas, en las que el máximo admisible es aún menor (artículos 4 y 5)

* Regula la apropiación por extranjeros de empresas preexistentes y se otorga derecho preferencial a los inversionistas mexicanos para este tipo de operaciones (artículos 8 y 9).

* Crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y señala cuales son sus facultades (artículos 11 y 12).

* Establecimiento de los criterios conforme a los que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras valora la conveniencia de autorizar porcentajes de participación extraordinarios de la inversión extranjera (artículo 13).

* Reproduce las disposiciones relativas a la Resolución Presidencial de 1971 (Cfr. Supra H.16) que versan sobre los fideicomisos en la "zona prohibida" (Capítulo IV).

* Crea al Registro Nacional de Inversiones Extran-

jas señalando a las personas que deben inscribirse en este (Capítulo V).

* En su capítulo relativo a "Disposiciones Generales"-- (Capítulo VI) señala los casos en que los títulos representativos de capital de las empresas deben ser nominativos; la obligación de inscribir dichos títulos en el Registro y las consecuencias de faltar a ésto; finalmente, en el artículo 31 se establecen sanciones pecuniaras y/o privativas de la libertad a los mexicanos "prestadores" que aparenten ser titulares de inversiones - que en realidad deben ser calificadas como "extranjeras".

De entre las facultades atribuidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, es de especial importancia la relativa a "establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la inversión extranjera" (Art. 12, Frac. VI). Este facultamiento responde a la indicada voluntad de que la Ley fuera un instrumento flexible y adaptable ante la mutabilidad de las condiciones económicas nacionales e internacionales.

En ejercicio de la citada atribución, la Comisión ha dictado las llamadas "Resoluciones Generales", auténticas normas en sentido material, que se han constituido como la principal fuente

de Derecho de esta materia durante el periodo posterior a la publicación de la Ley.

En virtud de que el dictado de las diez primeras Resoluciones se hizo de manera segmentada, optamos por señalar tan solo la fecha en que se dieron a conocer por primera vez, pero comentando el texto completo y definitivo con el que finalmente aparecieron en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Noviembre de 1975 (previamente a esta fecha fueron publicitadas mediante periódicos de circulación nacional).

I.2.-Resolución General núm.1, "Empresas Maquiladoras" -- (la primera parte de esta disposición fue emitida el 7 de Junio de 1973).- Se refiere a las empresas maquiladoras y determina que éstas no requieren de la autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) para constituir nuevos establecimientos, así como para la transmisión entre inversionistas extranjeros de las acciones o partes sociales de una empresa de este tipo, debido a que las empresas maquiladoras tienen un estatuto especial que se deriva del "Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero".

I.3.-Resolución General núm.2, "Aumento de Capital en Empresas" (la primera parte de esta disposición fue emitida el 7 de Junio de 1973).- Autorizando por la CNIE, to-

do aumento de capital en empresas ya existentes, siempre que, como mínimo, se mantenga la relación entre el capital mexicano y el extranjero, es decir, se trata del caso de aumentos de capital en una empresa, en el que por razón natural debe aumentar la proporción, no el porcentaje, de la participación de cada uno de los socios.

I.4.-Resolución General núm.3, "Adquisición de Acciones al Portador en Bolsas de Valores" (emitida el 19 de Octubre de 1973).- En esta disposición se dan facilidades para que la CNIE autorice a la inversión extranjera para adquirir en bolsa de valores acciones que no excedan del 5% del capital de una empresa, o más del 49% de sus activos fijos (Cfr. con el artículo 8, primer párrafo de la LIE).

I.5.-Resolución General núm. 4, "Reelección de miembros extranjeros de un consejo de administración" (emitida el 6 de Septiembre de 1973).- Esta norma establece que no será necesario solicitar autorización previa de la Comisión cuando se trate de la reelección de miembros extranjeros de un consejo de administración, siempre y cuando se mantenga la relación entre la participación de la inversión extranjera en el capital de la empresa y su participación en los órganos de administración -- (Cfr. con art. 5, penúltimo párrafo de la LIE).

I.6.-28 de Diciembre de 1973.- Publicación en el D.O.-- del "Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras" : El art.3 de este ordenamiento constituye - (de conformidad con la LIE) un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), estructurado en 5 secciones:

Primera.- De las personas físicas o morales extranjeras.

Segunda.- Sociedades mexicanas con inversionistas extranjeros.

Tercera.- Fideicomisos.

Cuarta.- Títulos representativos de capital.

Quinta.- Resoluciones dictadas por la CNIE.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este cuerpo normativo, acarrea sanciones que podían ser de nulidad de ciertos actos, impedimentos para pagos de dividendos en las sociedades no inscritas y -- multas.

I.7.-Resolución General núm. 5, "Nombramiento de miem---bros extranjeros en el consejo de administración" (emitida el 4 de Enero de 1974).- Relacionada con la Resolución núm. 4, en la presente, la CNIE autoriza al nombramiento de miembros extranjeros en el consejo de administración de una empresa, siempre y cuando no se altere la proporción entre capital y representación. Se trata, en

suma , de la sustitución de miembros extranjeros en el consejo de administración.

I.8.- 7 de Enero de 1974.- Publicación en el D.O. de la "Ley General de Población".- El art. 66 de este ordenamiento impone a las personas de nacionalidad extranjera un requisito adicional a los establecidos por la LIE en lo que respecta a la adquisición de derechos reales, requisito consistente en la previa obtención de un permiso expedido por la Secretaría de Gobernación.

Algunos autores han hecho la siguiente crítica al precepto en cuestión: partiendo de la base de que la -- Constitución en su artículo 10. establece la igualdad - de garantías para todos los individuos (nacionales y extranjeros por igual), teniendo como únicas restricciones válidas las que la propia Constitución señale y, tomando en cuenta que el art. 27 de nuestra Norma Magna consigna la garantía de propiedad, imponiendo como única limitante particular para los extranjeros la celebración ante la Secretaría de Relaciones Exteriores del convenio conocido como "Cláusula Calvo", se desprende que, el art. 66 de la Ley General de Población es una norma secundaria que excede las cargas contempladas en nuestra Carta Fundamental (en este caso en su art. 27) violando por - lo mismo la garantía de igualdad y por ende, es inconstitucional.

El Dr. Péreznieto ha sugerido que a fin de dar cumplimiento al justo afán de llevar un control de los bienes adquiridos por los extranjeros, pero evitando al mismo tiempo caer en excesos violatorios de la Constitución, resultaría conveniente sustituir la exigencia de permiso previo por la de un registro que bien podría estar a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Independientemente del tema relativo a su artículo 66, la Ley General de Población también se vincula con nuestro tema al definir conceptos como el de "inmigrado" que es manejado por la LIE (Cfr. arts. 52 al 56 de la Ley General de Población y 6 de la LIE).

I.9.-Resolución General núm.6, "Transmisión entre extranjeros de hasta el 1% del capital de una sociedad cuando el 96% pertenezca a un inversionista extranjero" (dictada el 19 de Diciembre de 1974).-Se le dan facultades al Secretario Ejecutivo de la CNIE, para que de manera directa pueda decidir si autoriza o no, las transmisiones entre extranjeros de una o varias acciones que representen hasta el 1% del capital de una sociedad mexicana, -- siempre y cuando, al menos el 96% de las acciones de dicha sociedad pertenezcan a la inversión extranjera". "Dicho en otros términos, lo que se pretende en esta Resolución es que, debido a que la sociedad mexicana en cuestión

está dominada casi totalmente por la inversión extranjera (96%), la transmisión del 1% de su capital, entre extranjeros, no afecta en nada dicha situación de predominio y no siendo relevante para la condición de la empresa, es mejor autorizar al Secretario de la Comisión para resolver directamente este tipo de casos y así abreviar el trámite." (67)

I.10.-Resolución General núm.7, "Equiparación de inmigrados a mexicanos para efectos de su intervención en la administración de una empresa" (emitida el 19 de Diciembre de 1974).-Mediante esta disposición se interpreta - el art. 6 de la LIE, con objeto de dejar sentado el criterio de que, la equiparación de extranjeros con calidad de inmigrados con los mexicanos, es extensiva para los casos en que aquellos participen en la administración o el manejo de las empresas y, por tanto, no requieren de autorización para tales actos. Por el contrario, los extranjeros que gocen de la citada calidad pero que se encuentren vinculados con "centros de decisión económica del exterior" no podrán invocar este beneficio.

I.11.-Resolución General núm. 8 , "Nuevos establecimientos (dictada el 2 de Octubre de 1975).- Esta dis-

solución fué, en su medida, de gran importancia, ya que al delimitar el concepto de "nuevos establecimientos" contenido en la fracc. III del art. 12 de la LIE, permitió una mejor regulación de la expansión de las empresas con inversión extranjera en el país. Los principales aspectos que aborda son los siguientes:

- * La obligación para la inversión extranjera de presentar al Secretario Ejecutivo de la Comisión una solicitud con la información necesaria, con objeto de que autorice la constitución de un "nuevo establecimiento".
- * Se define al "nuevo" establecimiento como "toda unidad técnica o todo local físicamente independiente, distinto o diferente de los existentes, donde una empresa pretenda realizar cualesquier actividades industriales, comerciales o de prestación de servicios"; por su parte, la "unidad técnica o local" es definida como "cada fábrica, planta, taller, comercio, tienda, despacho, oficina administrativa, almacén, bodega o similares, sea que se llame sucursal, agencia u otro equivalente e independientemente de que el local relativo sea propiedad del inversionista u objeto de un contrato de arrendamiento u otro equivalente."
- * Se autoriza a la inversión extranjera a abrir "sim

ples oficinas administrativas y bodegas", siempre que se realicen en ellas "exclusivamente las actividades de administración o almacenaje" y que éstas no constituyan la "forma o manera natural u ordinaria en que la empresa realiza sus actividades principales, industriales, comerciales o de prestación de servicios."

I.12.-Resolución General núm.9, "Autorización e inscripción de fideicomisos" (emitida el 2 de Octubre de 1975)

Esta Resolución exigía que los fideicomisos de -- fronteras y litorales a que se refiere el capítulo IV de la LIE deberían ser registrados además de aquellos - en los que los inversionistas extranjeros "tengan o adquieran derechos corporativos o pecuniarios derivados - de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas o bien, la facultad de instruir a la fiduciaria sobre el e jercicio de tales derechos; puedan disponer o decidir - sobre la disposición de más del 49% de los activos fi- jos de una empresa; tengan o adquieran el derecho de ex plotar, directamente o por conducto de la fiduciaria, una empresa o sus activos esenciales".

Jorge Barrera Graf considera que esta resolución, - al comprender a los derechos "pecuniarios y todos los - derechos corporativos derivados de cualquier acción o -

parte social,excede las limitaciones de la Ley que úni-
camente regula el derecho del voto que conceda al ex--
tranjero la facultad de determinar el manejo de la em--
presa,por lo que se viola la garantía de legalidad con-
sagrada en el artículo 14 constitucional." (68)

I.13.-Resolución General núm.10,"Autorización e inscrip-
ción de acciones que se cotizan en bolsas de valores me-
xicanas"(dictada el 2 de Octubre de 1975).- Se refiere
a la autorización e inscripción de acciones que se coti-
zan en bolsas de valores mexicanas y para tal efecto -
establece que podrán solicitar dicha inscripción los a-
gentes y casas de bolsa mexicanos,así como las institu-
ciones de crédito mexicanas custodiantes o administrado-
ras de valores que lo deseen, en nombre de sus clientes
inversionistas extranjeros. También podrán llevar a ca-
bo las inscripciones correspondientes, las sociedades -
de inversión,respecto a los inversionistas extranjeros
que adquieran las acciones de aquellas,cotizadas en bol-
sa.

I.14.-Resolución General núm.11,"Resolución relativa al
criterio para la aplicación del artículo 8 de la Ley Pa-
ra Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranje-
ra"(publicada en el D.O. el 15 de Enero de 1976).- Se -

(68) Cfr. Barrera Graf,Jorge:"Inversiones Extranjeras",Editorial Porrúa,
México 1975. Capítulo III,incisos "Ad'" y "B"

refiere al criterio para la aplicación del art.8 de la LIE y establece que:

- 1.-"Requiere la resolución y autorización previstas por el artículo 8 toda adquisición, sea o no extranjero el enajenante, que pretende realizarse dentro de la vigencia de la Ley, por una o varias personas a que se refiere el artículo 2o., cuando, como consecuencia de dicha adquisición, la inversión extranjera total de una empresa mexicana inicie, mantenga o incremente su participación en más del 25% del capital de esa empresa."
- 2.-"Se aplicarán en términos similares las demás disposiciones del primer párrafo del artículo 8, que se refiere a la adquisición de activos fijos de una empresa por inversionistas extranjeros y al arrendamiento de aquella o de los activos esenciales para su explotación."

I.15.- 17 de Noviembre de 1976.- Publicación en el D.O. del Reglamento de la Ley General de Población: Esta disposición provee en el campo administrativo las disposiciones ya descritas en el punto 1.8.

"Durante el sexenio de Luis Echeverría, cuando entró en vigor la LIE, la inversión extranjera aumentó en un 152%. Esto, a pesar de las regulaciones establecidas en la Ley, especialmente --

las relativas a no permitir más del 49% en la propiedad de las empresas. La razón principal de este fenómeno era que el país tenía en esos tiempos añorados una tasa de crecimiento superior al 6% anual." (69)

I.16.-Resolución General núm.12,"Clausura de nuevos establecimientos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Julio de 1977).-Se pretende dejar sin efecto a todo permiso, autorización, licencia o concesión otorgada por cualquier autoridad para la apertura de un nuevo establecimiento por parte de la inversión extranjera si, previamente, no se ha recabado la autorización a que se refieren los artículos 12, fracción III y 15 de la LIE.

I.17.-Resolución General núm.13,"Transmisión de acciones o activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés" (esta disposición fue publicada en el D.O. el 27 de Julio de 1977).- Con el objeto de facilitar la tramitación de autorización para la transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo gru-

(69) Monjarraz Moreno, Jorge: "Inversión Extranjera: A puerta Abierta" en revista "Expansión", México, Julio de 1989.

po de interés, se facultó al Secretario Ejecutivo de la Comisión para que directamente decidiera sobre este tipo de transmisiones, con ésto, la gestión debía volverse más rápida al no tener que pasar a la consideración de la Comisión.

Conforme al texto de esta Resolución, el Secretario Ejecutivo podía decidir sobre el asunto si este caía en cualquiera de las siguientes 4 hipótesis:

- A) Transmisión de acciones o de activos de una sociedad extranjera a otra, en el caso de que esta última sea la propiedad de aquella o viceversa.
- B) Transmisión de acciones o de activos entre sociedades extranjeras, cuando ambas, transmisora y adquirente, sean propiedad de una tercera sociedad foránea.
- C) Transmisión de acciones o de activos de una sociedad extranjera a uno o varios de sus principales funcionarios o viceversa.
- D) Transmisión de acciones o de activos entre personas físicas extranjeras con parentesco por consanguinidad en línea recta en grado indefinido y en línea colateral hasta el cuarto grado.

Como se ve, por tratarse de negocios realizados dentro del seno de un "mismo grupo de interés" el efecto de la transmisión para la economía nacional es irrelevante y, por lo tanto, el trámite puede simplificarse.

I.18.-Resolución General núm.14,"Adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones"(esta Resolución -- fué publicada en el D.O. el 27 de Julio de 1977).- Se faculta al Secretario Ejecutivo de la Comisión para que directamente resuelva sobre las solicitudes de adquisiciones, por parte de inversionistas extranjeros, de pequeños lotes de acciones emitidas por sociedades mexicanas. Las razones que se dan en la Resolución son 2: que que este tipo de situaciones debe resolverse con rapidez lo que implica una tramitación simple y, que estas - ventas, por su carácter reducido, no producen efectos negativos en la economía del país.

Son tres las hipótesis de procedencia para la operación de los beneficios de esta Resolución:

- 1.-Adquisición por inversionistas extranjeros de acciones emitidas por sociedades mexicanas propiedad de accionistas mexicanos, siempre que cada adquisición considerada individualmente no exceda del 3% del capital social de la emisora y que, las acciones en cuestión, sumadas a todas las anteriores en poder de inversionistas extranjeros, no signifiquen una participación de la inversión extranjera superior al 33% del capital social de la emisora.
- 2.-Transmisión entre extranjeros de acciones emitidas por sociedades mexicanas, siempre y cuando tales -- transferencias consideradas individualmente, no ex-

cedan del 5% del capital social de la emisora y - de que dichas acciones sumadas a todas las anteriores en poder de inversionistas extranjeros, no signifiquen una participación de la inversión extranjera superior al 49% del capital social de la emisora.

- 3.-En el caso de las adquisiciones o transmisiones de pequeños lotes, realizadas sin obtener previamente la resolución de la Comisión, el Secretario Ejecutivo estará autorizado igualmente en los términos indicados pero, además, deberá turnar el asunto a la Secretaría de Estado que corresponda, para los efectos de la imposición de sanciones a que se refieren los artículos 28 y 29 de la ley de la materia. En caso de que el Secretario Ejecutivo considere por cualquier causa que no resulta conveniente la aplicación del presente criterio, deberá someter el caso concreto a la consideración de la Comisión a fin de que ésta emita la resolución correspondiente.

I.19.-Resolución General núm.15, "Relocalización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios"-- (ésta fué publicada en el D.O. el 27 de Julio de 1977).-

Como lo señalamos en el comentario a la Resolución General núm.8, mediante el concepto de "nuevos estableci

mientos" se regula el desarrollo y extensión de la inversión extranjera ya instituída en nuestro país , sin embargo , existe un medio que podría utilizarse a fin de evitar el trámite de autorización para constituir un nuevo establecimiento y así lograr la expansión deseada y , es a través de la "relocalización" de establecimientos comerciales y de servicios. Bajo este lineamiento , la Resolución General que se comenta sujeta a la aprobación del Secretario Ejecutivo este tipo de solicitudes , siempre y cuando éstas ocurran dentro de una misma entidad de la República y no impliquen una ampliación superior al 20% del establecimiento que se relocaliza y , si es de tipo industrial no mayor al 40%.

I.16.- Resolución General num.16, "Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de Productos" (originalmente publicada en el D.O. el 6 de Septiembre de 1977 ; correcciones a la misma aparecieron en el D.O. el 18 de Noviembre del mismo año).- Esta disposición trata , como se indica en los considerandos de la misma , de la "explicitación" de los conceptos de "nuevos campos de actividad económica" y " nuevas líneas de productos". Con este objeto , se sujeta a autorización previa a toda actividad que pretenda iniciar la inversión extranjera , ya sea de tipo económico o en la fabricación de "un producto que implique entrar en una

nueva actividad o en una nueva línea de productos".

La Resolución que nos ocupa, no considera que se está en el supuesto anterior, cuando la realización de una "nueva actividad" sea dentro de la "clase", en que la inversión extranjera ha venido operando y, por tanto, podrá hacerla sin autorización, siempre y cuando, "se presente ante la Dirección General de Inversiones Extranjeras en un plazo máximo de 60 días hábiles", con una relación de detallada de actividades o productos que la propia Resolución indica.

I.21.-Resolución General núm.17, "Operaciones de venta de bienes raíces ubicados en el extranjero" (publicada en el D.O. el 19 de Noviembre de 1981).- Esta Resolución fué emitida en un momento de coyuntura económica del país en la cual, entre otras cosas, se incrementó la adquisición de bienes inmuebles por mexicanos en Estados Unidos. De esta manera, y tratando de evitar esta actividad, se sujetó a un permiso previo de la Comisión, la realización de "...actos encaminados a la venta de inmuebles, condominios, tiempos compartidos o membresías de clubs ubicados en el extranjero, cuando para este efecto se utilizaran medios de difusión mexicanos o establecimientos permanentes o temporales.

Salta a la vista que esto representó un caso de extralimitación de las facultades otorgadas a la Comisión

por la LIE ya que no entra dentro de la competencia del organismo, la emisión de permisos relativos a la propaganda en medios de difusión mexicanos, actividad que ni siquiera se menciona en la Ley.

I.22.- Nueva Ley de Transferencia de Tecnología (publicada en el D.O. el 11 de Enero de 1982).- Este nuevo ordenamiento contenía, en términos generales, las mismas directrices de la homóloga que la antecedió y a la que ya nos referimos en el inciso H.18 del presente capítulo.

I.23.- Resolución General núm.18, "Relativa a las empresas nacionales con inversión extranjera o a las empresas extranjeras que operen en el país, para efectos de pagos al exterior por concepto de pago de regalías y compromisos de estas empresas" (publicada en el D.O. el 10. de Octubre de 1982).- Con motivo del establecimiento del control generalizado de cambios, se dictó esta Resolución, mediante la cual se determinan las reglas para la adquisición de divisas para pagos al extranjero por empresas mexicanas con inversión extranjera o empresas extranjeras que llevaran a cabo sus actividades en el país .

Se estableció el requisito de registro previo para tramitar, ante el Banco de México, la compra de divisas con objeto de cumplir con compromisos de pagos de rega-

lías, pagos por dividendos y pagos por compromisos diversos.

1.24.-Resolución General núm.19, "Criterio de interpretación del artículo 13 fracción XVII de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera" (publicada en el D.O. el 10. de Octubre de 1982).--

En esta Resolución se determina una de las interpretaciones posibles del supuesto establecido en el art. 13 fracción XVII de la LIE, el que, como se recordará, establece que para autorizar a la inversión extranjera, la CNIE tomará en cuenta, entre otras cosas, "la medida [en que dicha inversión extranjera] ...coadyuve al logro de los objetivos y se apega a la política de desarrollo nacional". En este sentido, se resuelve que para el cumplimiento de obligaciones contraídas por empresas mexicanas en el extranjero, éstas podrán depositar en el Banco de México moneda nacional a fin de que, en la medida en que --- existiera disponibilidad de divisas, se les irían asignando.

Se establece también que la CNIE "podrá otorgar facilidades" para aquellos casos en que los acreedores extranjeros deseen "canalizar" los adeudos en "la realización de coinversiones, constitución de nuevas sociedades, capitalización de pasivos a través de aumentos de capital, apertura de nuevos establecimientos, relocalizaciones,

iniciación de nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos". Dicho en otras palabras, ante la escasez de divisas que padecía el país en la época en que se dictó la resolución, se abrió la posibilidad de facilitar el incremento de la inversión extranjera, especialmente aquella que fuera acreedora de empresas mexicanas y, de esa forma, reducir las deudas en moneda extranjera contraídas con el exterior.

Lo expresado respecto de las resoluciones 17, 18 y 19 resulta revelador de las condiciones económicas que vivió el país en la época de su emisión. El gobierno del Presidente López Portillo fomentó un acelerado crecimiento del país a través de la aplicación de las teorías keynesianas de estímulo estatal por vía de la inversión pública deficitaria. En este proceso, un actor determinante fué la inversión extranjera indirecta (es decir, por la vía de créditos venidos del exterior), sin embargo, engañada por el auge aparente que vivía el país, la inversión extranjera directa también ingresó de manera creciente aunque, desde luego, no tan espectacular. La caída de los precios del petróleo (que constituía la principal fuente de ingresos y soporte en el que se sustentaba la estrategia económica lópezportillista) desencadenó una profunda crisis económica acompañada de una igualmente profunda crisis de confianza. Esto aparejó una apabullante caída en la inversión extranjera directa (en 1982 ingresaron al país por este concepto 1,657.3 millones de dólares, mientras que al año siguiente, 1983, --

tan sólo ingresaron 460.5 millones de dólares).

Ante el preocupante legado de la administración antecesora, el régimen de Miguel de la Madrid se abocó a una tarea de -- reordenamiento económico que incluyó dentro de sus políticas, la -- necesaria apertura a la inversión extranjera. Tenemos así, que durante el sexenio del Presidente De la Madrid la aplicación de la Ley fué más abierta que en las administraciones anteriores pues las exigencias de la CNIE fueron más reducidas. No obstante este giro, los efectos de la crisis fueron duraderos y difíciles de vencer, por lo que la recuperación en materia de inversiones extranjeras resultaría lenta y no sería hasta el año de 1986, con la implementación del mecanismo de los SWAPS, que habría un aumento qualitativo en el ingreso de capital foráneo.

Los SWAPS constituyeron un inteligente mecanismo por medio del cual una empresa que deseaba invertir en México adquiría deuda pública mexicana de los acreedores internacionales, misma que luego era canjeada en el país por los recursos para la inversión-- ("swap", en inglés, significa "intercambio"). Con este mecanismo salía beneficiado el acreedor del Estado mexicano, quien recibía --- (aunque sujeta a un descuento) pago de una deuda que se consideraba incobrable; el inversionista extranjero, quien obtenía mayor rendimiento de su desembolso gracias al descuento que sufría el adeudo operado; y, el Estado mexicano, quien reducía la deuda externa, aseguraba una inversión productiva en el país proveniente del exte--rior y, además, hacía en pesos un gasto que originalmente ha--bría de ser realizado en dólares.

I.25.- Publicación del documento denominado "Lineamientos sobre Inversión Extranjera y Propósitos de su Promoción"(Febrero de 1984).- El documento nos remite al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que señalaba que para la expansión y diversificación de la planta productiva nacional se utilizarían, en forma complementaria, recursos del exterior.

El documento señala que la inversión extranjera es bienvenida pero siempre y cuando esté condicionada a los principios nacionalistas del Estado Mexicano, "dentro de este marco se propone ejecutar una política activa, sistemática y selectiva. Activa, para promover los proyectos - que, además de ajustarse a las leyes que rigen la materia, se refieran a los campos de acción que señala la estrategia general del desarrollo; sistemática y selectiva en -- cuanto que la promoción correspondiente se centrará en - aquellas áreas en las que el factor tecnológico sea decisivo para lograr niveles de competitividad internacional; de promoción a las exportaciones en las que los canales de comercialización lo hagan conveniente, y en actividades que requieran montos elevados de inversión y la sustitución de importaciones en la integración de cadenas - productivas prioritarias."

El documento contenía un listado de actividades a las que llamó "prioritarias susceptibles de recibir inversión extranjera directa", lo que, en otras palabras, era un

mensaje entrelíneado de que el régimen se manejaría con amplitud de criterio para autorizar la inversión en dichas actividades, para estos efectos el listado contenía, entre otras, las siguientes:

- *Maquinaria y equipo no eléctrico:maquinarias e implementos agrícolas;maquinaria para el procesamiento y envase de alimentos y bebidas;maquinaria herramientas (SIC) de control numérico para el corte y perforado de metales;grúas y poleas similares;etc.
- *Maquinaria y aparatos eléctricos : motores y generadores eléctricos de alta potencia;turbinas para la industria de proceso;turbocompresores de alta potencia.
- *Metal-mecánica:metalurgia de alta tecnología;microfundición de alta precisión;herramientas especializadas.
- *Equipos y accesorios electrónicos:equipo de telecomunicación;equipos de computo y sus partes y componentes;etc.
- *Equipo y material de transporte:motocicletas y vehículos similares de más de 350c.c.;motores de combustión interna para embarcaciones y locomotoras;etc.
- *Industria química: materias primas y sustancias activas farmacéuticas;resinas sintéticas y plásticos; etc.
- *Otras industrias manufactureras:aparatos de preci--

sión y medición; equipo e instrumental médico; etc.

*Servicios de tecnología avanzada: biotecnología.

*Hotelería: Construcción y operación de inmuebles para hotelería.

I.26.-RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN SU SESION CELEBRADA EL 25 DE JULIO DE 1984 (publicada en el D.O. el 30 de Agosto de - 1984).- Esta norma implicó un intento de reorganización del régimen creado por las disposiciones emitidas por la Comisión. Como resultado de la misma, algunas Resoluciones fueron abrogadas, otras derogadas y, otras, simplemente cambiaron el numeral que las identificaba, de tal manera que:

Se abrogan las Resoluciones Generales números 1, 2, - 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 18 y 19 de la CNIE. Quedan vigentes los números: 3 (que pasó a ser la 7), 9 (convertida en la 6), - 10 (que pasó a ser la 8), 11 (convertida en la 4), 12 (que pasó a ser 10), 13 (convertida en 11), 16 (que pasó a ser la 13) y 17 (convertida en la 12).

Los huecos dejados en la numeración fueron llenados por las disposiciones que se describen en los siguientes subincisos:

I.26.1.-Resolución General num.1, "Criterios para resolver solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a su Secretario Ejecu-

tivo".- Las solicitudes dirigidas a la Comisión se tramitarían por conducto del Secretario Ejecutivo - quien las sometería a ésta dentro de un plazo de 30 días hábiles a partir de la fecha de integración -- del expediente respectivo; las autorizaciones emitidas por el Secretario Ejecutivo, con base en las facultades que le confiriera la Comisión a través de las Resoluciones Generales, deberían otorgarse en un plazo que no excediera de 30 días hábiles a partir de la fecha de integración del expediente; se -- facultaba al Secretario Ejecutivo para que en las - autorizaciones que cayeran dentro de la esfera de - su competencia, pudiera imponer condiciones y compro - misos tendientes al cumplimiento de los criterios - contenidos en el art. 13 de la LIE.

I.26.2.-Resolución General núm.2, "Inversión extranjera en empresas maquiladoras".- Las empresas constituidas bajo el régimen jurídico de maquiladoras - podrían estar integradas por un 100% de capital extranjero; las maquiladoras debidamente registradas - no necesitarían de resolución previa expedida por - la Comisión para los siguientes actos: transmisión - entre inversionistas extranjeros de partes sociales o activos fijos; la adquisición por inversionistas - extranjeros de partes sociales propiedad de mexica-

nos cuando ya anteriormente la inversión extranjera era la dueña de por lo menos el 75% del capital; la apertura y relocalización de nuevos establecimientos; la fabricación de nuevas líneas de productos.

La resolución no beneficiaría a maquiladoras de la industria textil y a aquellas cuyas actividades pudieran afectar las cuotas de exportación fijadas a los productores mexicanos por los países importadores.

I.26.3.-Resolución General núm.3,"Participación extrajera en la administración de las empresa".- En términos generales,se recoge el contenido de las antiguas resoluciones 4 y 5 ya explicadas.

I.27.- 11 de Abril de 1985,- Publicación en el D.O. del "Acuerdo que establece la forma en que las sociedades mexicanas con inversión extranjera en su capital,deberán presentar la información a que se refiere el artículo 19 Bis del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras": Por virtud de este acuerdo dictado por el Secretario de Comercio,las sociedades mexicanas en cuyo capital participan en cualquier porcentaje -- los inversionistas extranjeros a que se refiere el art. 2 de la LIE,deberían presentar,por cuadruplicado,una --

forma que, fundamentalmente, contenía información de tipo contable.

I.28.- Modificación de las Resoluciones Generales 5 y 9 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras -- (publicada en el D.O. el 5 de Diciembre de 1985).-

I.28.1.-Resolución General núm.5,"Inversión Extranjera en el capital de las empresas".- Se 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 social mexicano y el extranjero que exis - tía previamente a dicho aumento; los inversionistas extranjeros no necesitarían de resolución previa de la Comisión para llevar a cabo los siguientes actos: A) La adquisición de acciones por parte de inversio - nistas extranjeros, siempre que, como mínimo, el 51% - del capital social anterior a dicha adquisición sea propiedad de inversionistas extranjeros. La adquisición debía llevarse acabo mediante la aportación de recursos propios del inversionista; B) Transmisión - de acciones o partes sociales o activos fijos entre inversionistas extranjeros, siempre que el adquiri - do convenga en asumir los compromisos mantenidos - por el tenedor previo.

I.28.2.-Resolución General núm.9,"Ampliación de la

inversión extranjera".- En términos generales, el contenido de esta disposición ya había sido expuesto en el inciso I.11 del presente capítulo al discutir la antigua Resolución núm.8. Las novedades contenidas en la -- "modificación" consistieron en ampliar los beneficios de la norma para que también abarcaran a los establecimientos de capacitación de personal, establecimientos -- con fines recreativos, de servicio o de prestación; oficinas de venta de boletos de líneas aéreas; establecimientos para la prestación de servicios de garantía y mantenimiento de los productos fabricados por la empresa. Por otro lado, por lo que respecta a la "relocalización", el beneficio nuevo significó que ésta sería permitida con una ampliación de hasta el 100% de la superficie física, valor de activos y personal ocupado, siempre y cuando el traslado se hiciera hacia zonas de menor desarrollo económico relativo.

I.29.-Resolución General núm.14,"De las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo"(publicada en el D.O. el 2 de Septiembre de 1986).- Se define como "capital neutro" a aquel aportado por sociedades financieras internacionales para el desarrollo cuyo objetivo principal consiste en fomentar el progreso económico y social del "tercer mundo", mediante aportación

nes de capital de riesgo temporal; en consecuencia de lo anterior, empresas constituidas con este tipo de recursos podían tener hasta un 100% de capital extranjero bajo el compromiso de que las acciones emitidas con este motivo, deberían ser vendidas dentro de los 10 años siguientes a la iniciación del proyecto.

1.30.- 3 de Febrero de 1988.- Publicación en el D.O. de la "RESOLUCION GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS".- Por consecuencia de este acto, todas las Resoluciones Generales quedaron subsumidas en una sola, la cual se subdividió en las siguientes secciones : Sección I.- Solicitudes dirigidas a la CNIE y a su Secretario Ejecutivo; Sección II.- Participación extranjera en la administración de las empresas; Sección III.- Criterio para la aplicación del art. 8 de la Ley; Sección IV.- Inversión extranjera en el capital de las empresas; Sección V.- Inversión extranjera en maquiladoras; Sección VI.- Inversión de las sociedades financieras internacionales para el desarrollo; Sección VII.- Inversión Extranjera en empresas medianas y Pequeñas; Sección VIII.- Inversión Extranjera en fideicomisos; Sección IX.- Inversión Extranjera en nuevos Establecimientos; Sección X.- Inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de --

productos ; y Sección XI.- Delegación de facultades al Secretario Ejecutivo.

El saldo final del gobierno de Miguel de la Madrid en nuestra materia fué favorable. La política de apertura selectiva permitió grandes avances en el ingreso de divisas. Así tenemos que, mientras al iniciarse la década pasada la inversión extranjera directa acumulada era alrededor de 8,458.8 millones de dólares, al término de 1988 esta cifra había llegado a 24,000 millones de dólares. De acuerdo con las cifras de la CNIE, durante los ochentas el flujo de inversiones foráneas hacia México registró una tasa media de crecimiento de casi el 14%.

Sin embargo, en gran medida este auge se debió a los --- SWAPS, que, como ya habíamos indicado, fueron suspendidos con la inaguración del programa antiinflacionario, con lo que comenzó una -- nueva etapa de descenso en el flujo de inversiones nuevas.

Ante este declive en la inversión, y siendo la captación de capitales foráneos un punto clave para el modelo de creci--- miento propuesto por la administración salinista, la alternativa - fué la de afrontar el problema de la manera más valiente y radical que permitiera la coyuntura política interna.

La urgencia de abrir las puertas a la inversión extranjera, se vió agudizada por factores económicos externos, tales como, la gradual incorporación al sistema capitalista de los países de la esfera soviética y la inminente consolidación de grandes -- bloques como la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pací-

fico. Este factor ha sido vertido por el Sr. Claudio X. González, asesor del Presidente Salinas de Gortari en materia de inversiones extranjeras, de la siguiente manera: "el mayor riesgo que corremos en nuestro país es el de no reconocer lo que está sucediendo en el mundo. Estaríamos corriendo un grave riesgo de quedarnos irremediablemente rezagados." (70)

La intención de dar claridad y apertura a la inversión extranjera fue dada a conocer por el actual Gobierno desde los -- primeros días del sexenio. Así se expresó en un documento de la -- Dirección General de Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera, publicado en Diciembre de 1988: "la inversión extranjera debe -- ser vista por los países en desarrollo como parte del círculo de retroalimentación financiera internacional, que permita sustituir no sólo las importaciones, e integrar la planta productiva en niveles cada vez más modernos, sino también para financiar de manera -- creciente los gastos de investigación para desarrollo tecnológico."

Ya a finales de Enero de 1989, Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio, dio a conocer la elaboración de un reglamento que daría "certidumbre, estabilidad y transparencia al ingreso de capital foráneo". De ahí en adelante todo fue expectativa, y una --- constante negativa de parte de las autoridades en cuanto que la -- reglamentación rebasaría o contradiría a la LIE.

Finalmente, el 16 de Mayo de 1989, fué publicado el que -- lleva por nombre completo: "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera" (RLIE).

(70) Ibid Ant.

El cambio en la política hacia la inversión extranjera se hizo patente: 58 actividades económicas quedaron abiertas para la admisión del 100% de capital foráneo, y otras 34 admitiendo capital mayoritario. Al Estado y a los inversionistas mexicanos les fueron reservadas las actividades ya señaladas en la Ley.

El Reglamento también fija tiempos para obtener una aprobación de la CNIE. De no obtenerse una respuesta de ella a 45 días hábiles de solicitada, el inversionista podrá dar por aprobado su proyecto y comenzar de inmediato. Al mismo tiempo, detalla las condiciones en que debe hacerse la inversión.

A pesar de su amplitud, el Reglamento contiene únicamente tres novedades de importancia: el régimen automático de aprobación, la afirmativa tácita en algunos trámites y, la reestructuración del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Por lo demás, su extensión se debe a que ha incorporado en su texto a la mayoría de las Resoluciones Generales que hasta el momento han sido dictadas por la Comisión.

El reglamento de la LIE se encuentra inserto dentro de un movimiento más amplio, que en el vocabulario político del sexenio ha sido calificado como "modernización económica", el cual abarca varios frentes: apertura al comercio exterior, reforma fiscal, simplificación administrativa, etc.

El estudio de la materia de inversiones extranjeras en su momento actual, no se limita a tocar a la LIE, a su reglamento y

a las Resoluciones Generales dictadas con posterioridad a éste, - sino que debe ser contemplado teniendo en cuenta otras medidas co nexas (tales como el decreto que reclasifica a las actividades de la petroquímica secundaria y terciaria, decretos relativos a la in dustria minera, medidas con respecto a los tipos de cambio, la posi ble negociación de un tratado de libre comercio con los Estados U nidos, etc.). Sin embargo, como dichos temas exceden los objetivos de esta trabajo, tan sólo los mencionamos.

CAPITULO III
EL MARCO JURIDICO VIGENTE PARA LAS INVERSIONES
EXTRANJERAS EN GENERAL

CAPITULO III

EL MARCO JURIDICO VIGENTE PARA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN GENERAL

A lo largo del presente capítulo , tocaremos lo relativo al marco jurídico vigente para las inversiones extranjeras en general.

Hemos elegido referirnos a un "marco jurídico" y no por separado a la Ley o el Reglamento por dos motivos: en primer término, la denominación en cuestión ha sido utilizada por las autoridades que controlan la inversión extranjera para conjuntar en sus publicaciones a estos ordenamientos (incluyendo además a las Resoluciones Generales); en segundo término, el optar por un estudio particular de las normas aplicables, podría haber resultado en imágenes fragmentadas que complicarían su entendimiento. Con la intención de lograr una exposición integral y armónica del tema, lo hemos dividido en los siguientes rubros:

- A) Inversionistas extranjeros
- B) Limitaciones a la inversión extranjera.
- C) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- D) El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

E) El régimen de sanciones en nuestro marco jurídico.

Cabe hacer la aclaración de que este trabajo se refiere a las inversiones extranjeras en general, es decir, a las reguladas por la LIE y ordenamientos que se desprenden de ella y, en términos generales, nos abstendremos de entrar al estudio de materias que cuenten con un estatuto particular, ya que ésto excedería las finalidades perseguidas por esta tesis.

A) INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

El artículo 2 de la LIE dispone que en nuestro marco jurídico se considera inversión extranjera a la realizada por:

"I.-Personas morales extranjeras".- La persona moral extranjera puede ser identificada a partir de una interpretación "a contrario sensu" del artículo 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización" que dispone : "son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a la leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal"; luego entonces, una persona moral extranjera será aquella que no cumpla con cualquiera de estos dos requisitos: el estar constituida conforme a las leyes mexicanas (requisito formal) y, tener su domicilio legal dentro del territorio nacional (requisito real).

Cabe hacer la aclaración de que la LIE se refiere en un

sentido lato a "personas morales" y no, de manera limitativa, a "sociedades". En opinión del Lic. Jorge Barrera Graf, esto constituye un acierto, pues "el atributo de la personalidad no es privativo de ciertas clases de sociedades en los derechos extranjeros, ya -- que otros entes de derecho público... y privado... suelen también gozar de personalidad propia." (71)

Así pues, todos los entes, sociedades, organismos y/o instituciones que gocen de personalidad en su país originario, están comprendidos en esta fracción I del art. 2.

Esta tendencia de la LIE a formular conceptos lo más -- amplios posibles con la finalidad de abarcar el mayor número de -- supuestos o hipótesis posibles y evitar que se de entrada sin control de algún tipo de inversión no previsto con precisión por el legislador, será encontrada repetidamente a lo largo de nuestro estudio.

"II.-Personas físicas extranjeras".- La persona física -- extranjera es la señalada por el artículo 33 constitucional. Es decir, la que no posea las calidades determinadas por el artículo 30 del mismo ordenamiento (que consagra los criterios de nacionalidad conforme a los principios de "ius soli", "ius sanguis" y señala los supuestos para su adquisición por las dos vías posibles: ordinaria y especial).

(71) Barrera Graf, Opus Cit, págs. 23 y 24

Nuevamente nos encontramos frente a una fórmula amplia, pues la disposición comprende lo mismo a residentes que transeúntes, de nacionalidad definida o apátridas, etc. En otras palabras, todo sujeto que conforme a nuestro Derecho no goce de la nacionalidad mexicana, será regulado por la LIE.

La excepción al principio señalado en el párrafo anterior, se contiene en el artículo 6 de la LIE: "...se equiparará a la inversión mexicana...la que efectuen los extranjeros...con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior". Esto implica que el "inmigrado" (extranjero que ha adquirido derechos de radicación definitiva en el país) es asimilado casi de manera total a los mexicanos, con cuatro salvedades:

- 1.-La contenida en la parte final del párrafo reproducido: que se encuentren "vinculados" por razón de su actividad a centros de decisión económica del exterior. Esta "vinculación", en la medida que otorga a la CNIE (de la que hablaremos más tarde) una gran discrecionalidad para poder investigar, por todos los medios a su alcance, los nexos existentes entre una persona y un "centro de decisión económica del exterior", resulta de suma importancia. La Ley es omisa en definir en que consiste la multicitada "vinculación", pero el artículo 4 de su reglamento colma esta laguna al precisar que consiste en:

A) "Prestar directa o indirectamente servicios personales subordinados de cualquier tipo a un inversio--

nista extranjero"; y

B)Depender "de un inversionista extranjero para comercializar los bienes y servicios que produzca"-- [el inmigrado]"por lo que hace a los mismos."

El objeto evidente de esta medida es el de prevenir la simulación de actos, vulgarmente conocida como -- "prestanombres".

Consideramos que el contenido del art. 6 confirma nuestra afirmación asentada en el primer capítulo, referente a que la preocupación de nuestro legislador, no es tribó tanto en que el inversionista pudiera ser un extranjero, como en la existencia de lo que en aquel momento llamamos "aparato", en el que éste pudiera apoyarse, y que no es otra cosa que lo que la LIE llama "centro de decisión económica del exterior".

- 2.-Que la inversión se realice dentro de un área geográfica reservada para mexicanos, es decir, en áreas también conocidas como zona "restringida" o "prohibida" ("la faja de territorio nacional de 100 kilómetros de ancho -- que corre a lo largo de las fronteras y la de 50 kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del -- país a que se refieren la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos,

los artículos 7 y 18 de la Ley y el artículo 1 de la --
Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la ---
Constitución General de la República"[art.1 fracción --
XVIII del RLIE]).

3.-Que la inversión se aplique a actividades que estén re-
servadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades
mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros (es-
te tema lo tocaremos en el inciso B del presente capítu
lo).

4.-Que la inversión se aplique a materias de "regulación -
específica" (es decir, materias con normatividad particu
lar que en su ramo están por encima de la LIE)

"III.-Unidades económicas extranjeras sin personalidad
jurídica".- En esta fracción se pretende comprender a cualquier -
entidad extranjera que no pueda ser ubicada en las dos fracciones
que preceden.

"Así, quedarían incluidas en esta fracción III del artí-
culo 2, tanto las sociedades que carezcan de personalidad en su --
país, como sería el caso, en casi todos los derechos extranjeros, de
cualquier tipo de sociedad que no esté registrada, como también --
cierto tipo de sociedades (las "intuitu personae"), a las que no -
se concede personalidad, como son, en el derecho norteamericano las

"partnerships", en el derecho español o argentino las sociedades colectivas y comanditadas, la "societa semplice" en el italiano, -- etc." (72). Igualmente quedan comprendidas en este precepto, otros grupos, asociaciones o entidades que tampoco tengan personalidad jurídica.

A pesar de que la figura jurídica que nos ocupa es contemplada en ordenamientos diversos a la LIE, como son el Código -- Fiscal de la Federación, La Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley Federal del Trabajo, en ninguno de éstos se contiene una definición de la misma. Por este motivo, diversos autores han tratado de elaborar un concepto. Tal es el caso de:

*Flores Zavala.- "Aquellas agrupaciones de personas físicas o morales que, sin tener personalidad jurídica, constituyen una unidad económica diversa de la de sus miembros." (73)

*Miguel Angel García Padilla.- "Una persona jurídica colectiva constituida por entidades individuales o complejas que, pudiendo considerarse jurídicamente independientes, están unidas en cuanto a sus capitales, dirección y distribución de utilidades al explotar en conjunción simultánea o sucesiva, determinada fuente de riqueza, y cuya actividad económica reunida arroja un resultado distinto de la actividad económica de cada entidad considerada individualmente." (74)

(72) Ibid Ant , pág. 26

(73) Citado por Péreznieto en Opus Cit, pág. 135

(74) Citado por Péreznieto en Ibid Ant.

Como vemos, los autores citados se refieren a agrupamientos empresariales tales como el cartel y los consorcios comerciales e industriales, con lo cual atienden el problema desde un ángulo distinto al manejado párrafos arriba (al hablar de las sociedades extranjeras sin personalidad jurídica). En realidad, siendo que la intención del legislador fué la de emitir una fórmula lo más amplia posible, en nuestra opinión, los dos enfoques no resultan contradictorios entre sí, y, en cambio, se complementan, por lo que todos los ejemplos dados pueden ser ubicados dentro del concepto de "unidades económicas sin personalidad jurídica".

Desgraciadamente, la regulación que de esta figura ha hecho la Ley y los ordenamientos posteriores, deja que desear, ya que es contemplada de manera aislada en el artículo 2 de la LIE y no es complementada con la inclusión en el artículo 23, que dispone, entre otras cosas, que entidades deberán ser inscritas en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE). Estamos pues, frente a la incongruencia de que la Ley se preocupa por determinar a un tipo de inversionista pero después, olvida obligarlo a su inscripción.

Ni el antiguo Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (en su art. 3), ni el actual reglamento de la LIE (en su artículo 43), subsanarán esta omisión, aunque también debe ser dicho, que el haberlo hecho hubiera implicado dictar una norma inconstitucional, pues representaría un exceso del dispositivo reglamentario sobre el de origen legislativo; corresponde pues,

al Congreso, la corrección del error.

"IV.-Empresas mexicanas en las que participe mayorita--
riamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan,-
por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la em-
presa"..- El precepto que nos ocupa merece tres comentarios:

- 1.-La utilización del término "empresa" suscita problemas -
semejantes a los planteados en el punto inmediato ante-
rior al referirnos a las "unidades económicas..."

"Empresa" es un término de estirpe económica, no ju-
rídica, que si bien abarca a personas morales, no se li-
mita a éstas, pues figuras que se dan en la práctica, co-
mo pueden ser, los consorcios contractuales, la asocia-
ción en participación, empresas individuales (forestales,
turística, mineras, etc.) también quedan comprendidas bajo
este concepto y, desde luego, carecen de personalidad "mo-
ral" o "jurídica".

De lo anterior se desprende que cuando los artícu-
los 23 de la LIE y 43 de su Reglamento señalan que debe-
rán inscribirse en el RNIE "personas físicas o morales
extranjeras..." (art. 23 frac. I de la LIE y 43 inciso -
"a" de su reglamento) y "sociedades mexicanas..." (ar-
tículo 23 fracción II de la LIE y art. 43 inciso "b" -
de su reglamento) se deja libre de dicha obligación a

una amplia gama de "empresas" posibles.

- 2.-Otro problema,es el originado por el uso del término empresas "mexicanas",pues como la LIE no señala los requisitos de dicha "mexicanidad",nos vemos obligados a recurrir a otro ordenamiento,la ya citada Ley de Nacionalidad y Naturalización,para identificarlos.Sin embargo,el artículo 5 de dicho ordenamiento ("Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal") se limita a mencionar personas morales, con lo que, en una interpretación literal, nuevamente se deja fuera a una amplia gama de "empresas" posibles.

Como consecuencia de los dos problemas mencionados (1 y 2),la loable intención del legislador de preveer el mayor número de hipótesis posibles,se ve, en la práctica, estrechado al campo de las personas físicas y morales.

- 3.-La segunda parte de la fracción IV del artículo 2 de la LIE,se refiere a "empresas mexicanas...en las que los -extranjeros tengan,por cualquier título,la facultad de determinar el manejo de la empresa".- La intención de -esta norma,nuevamente,va dirigida a evitar actos simulados que pretendan eludir la regencia de la Ley.

La expresión tener "por cualquier título,la facultad de determinar el manejo de la empresa",constituye -una "puerta ancha"por la que lo mismo pueden pasar:el -nombramiento de administradores de nacionalidad extran-

jera, así como mecanismos más sutiles y complejos como pueden ser, los pactos sobre el voto (a pesar de estar prohibidos por el artículo 198 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), la sindicación de acciones, la representación de socios otorgada permanentemente a personas físicas o instituciones, el endoso financiero o en procuración de acciones a favor de extranjeros, el secuestro de acciones que impida el voto a los accionistas nacionales, etc.

Cabe hacer mención de que algunos autores han intentado incorporar el término "empresa" al vocabulario jurídico y, en cierta medida han tenido éxito, pues el concepto no sólo es manejado por la LIE sino que, en su momento también ha sido adoptado en otras normas como son la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Ley del Contrato de Seguro, la Ley de Quiebras y suspensión de Pagos y la Ley Federal del Trabajo, esta última entiende por "empresa" "la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios". Por su parte, Mantilla Molina, quien considera el vocablo que nos ocupa como "palabra preñada de equívocos" lo equipara a la "negociación mercantil" a la que define como "el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósitos de lucro".(75) No obstante lo anterior, la tendencia descrita dista de gozar de

(75) Mantilla Molina, Roberto L.: "Derecho Mercantil", editorial Porrúa, Vigésimocuarta edición, México 1986, página 105.

aceptación universal.

V.-Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.- Nuestro régimen reserva un tratamiento especial para un tipo determinado de inversionistas extranjeros: las "sociedades financieras internacionales para el desarrollo" (este tratamiento no se contempla en la Ley, sino en su Reglamento y en las Resoluciones Generales).

El artículo 8 del RLIE define a las sociedades que nos ocupan como "aquellas personas morales extranjeras cuyo objetivo primordial consista en fomentar el desarrollo económico y social de los países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y el apoyo técnico de diverso tipo."

En virtud de que este tipo de sociedades tienen objetivos altruistas y de fomento, y a fin de no poner trabas al tipo de ayuda que brindan, tan urgente para el País, se ha resuelto que respecto de aquellas sociedades financieras para el desarrollo reconocidas como tales por la CNIE, los actos que ejecuten no serán -- contemplados como "inversión extranjera" cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- 1.-Asuman "ante la Secretaría la obligación de enajenar las acciones que adquieran de sociedades en un plazo no mayor de 20 años, contados a partir de la fecha de la adquisición"; y

2.-Se abstengan de "supeditar la adquisición de acciones - de sociedades a la concertación o celebración por estas últimas de convenios o cláusulas restrictivas de cualquier naturaleza."(Fracciones I y II del RLIE.La "Secretaría" mencionada en el punto 1 es la de Comercio y Fomento Industrial.)

Conforme a la regla núm.4 de la Resolución General vigente núm.2 de la CNIE, actualmente son reconocidas como sociedades financieras para el desarrollo para los efectos que nos ocupan, las siguientes:

- A)Fondo de Cooperación Económica Internacional de Japón - (OECF);
- B)Fondo Finlandés de Cooperación Industrial para los Países en Vías de Desarrollo (FINNFUND);
- C)Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);
- D)Fondo Sueco de Cooperación Industrial con los Países en Vías de Desarrollo (SWEDFUND);
- E)Fondo de Industrialización para los Países en Vías de Desarrollo de Dinamarca (IFU);
- F)Corporación Financiera Holandesa (FNO);
- G)Corporación Financiera Internacional (CFI);y
- H)Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del Banco Interamericano de Desarrollo.

B) LIMITACIONES A LA INVERSION EXTRANJERA

Las limitaciones para la inversión extranjera contenidas en nuestro marco jurídico, las hemos dividido para su estudio como sigue:

- B.1.-Equiparación de los extranjeros con los nacionales respecto de los bienes que adquieran y prohibición a los primeros de invocar la protección de su gobierno.
- B.2.-Zonas prohibidas.
- B.3.-Adquisición de dominio de tierras y aguas y concesiones para la explotación de estas últimas.
- B.4.-Actividades reservadas: para el Estado y para los mexicanos.
- B.5.-Porcentajes máximos de participación: casos especiales y regla general.
- B.6.-Limitaciones para adquirir empresas preestablecidas.
- B.7.-Limitaciones a la facultad de determinar el manejo de una empresa.
- B.8.-Limitaciones en cuanto a la administración de las empresas.

Cabe señalar que, mientras que algunas de estas limitaciones son infranqueables, otras han sido o pueden ser eliminadas por el Reglamento y las resoluciones particulares y/o Generales de la CNIE. Este aspecto será notorio a lo largo del presente trabajo y será tocado nuevamente al referirnos a las facultades de -

la Comisión.

B.1.-EQUIPARACION DE LOS EXTRANJEROS CON LOS NACIONALES RESPECTO DE LOS BIENES QUE ADQUIERAN Y PROHIBICION A LOS PRIMEROS DE INVOCAR LA PROTECCION DE SU GOBIERNO

Esta limitación se funda en la teoría del jurista argentino Dr. Carlos Calvo, "quien condenó la intervención diplomática o armada como medio legítimo, no solamente para cobrar las deudas públicas, sino también para hacer valer toda clase de reclamaciones privadas, de orden pecuniario, fundadas en algún contrato o como resultado de la insurrección o del furor popular... los principios aquí contenidos fueron designados con el nombre de "Doctrina Calvo" la cual ha sido adoptada por varias naciones y ha tenido gran alcance por lo que se refiere a la responsabilidad de los Estados y a la situación jurídica de los extranjeros. La "Doctrina Calvo" dió origen en México a la llamada "Cláusula Calvo", que establece para los extranjeros la obligación de considerarse como mexicanos y de no recurrir a la protección de sus gobiernos en las operaciones que realicen en la adquisición de bienes raíces. México incluyó esta cláusula en la Fracción I del Artículo 27 --- Constitucional." (74)

El artículo 3 de la LIE no hace más que reproducir, en términos generales, la citada disposición constitucional, pero, agregándole una nota importante. Mientras que, la fracción I del artículo 27 de la Constitución nos dice:

(74) Ramos Garza, Oscar: "México ante la Inversión Extranjera", edición del propio autor, México 1971.

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido por virtud del mismo..."

El artículo 3 de la LIE consigna:

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

Nótese que, mientras la Constitución se limita a regular derechos de dominio sobre bienes raíces, la LIE es claramente más amplia en sus requisitos a exigir que la renuncia a protección -- del gobierno extranjero abarque a "bienes de cualquier naturaleza". Por otro lado, la LIE constituye una presunción de "iure et de iure" de que el convenio es aceptado como consecuencia de la simple adquisición de los susodichos bienes, ésto es, aún sin formalizarlo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Barrera Graf ha indicado que el artículo 3 de la LIE -- concibe los términos "adquirir" y "bienes" en los siguientes sentidos:

*"Adquirir": "Stricto sensu", el término implica la existencia de un negocio traslativo de dominio, o sea, un acto jurídico por virtud del cual el inversionista extranjero adquiere la propiedad de los bienes. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el término debe ser interpretado en sentido lato, es decir, incluyendo también negocios -- traslativos de derechos personales o de derechos reales distintos de la propiedad, tales como, el arrendamiento, - la prenda, etc.

*"Bienes": Todas aquellas cosas que puedan ser materia de comercio (la posibilidad de que la cosa sea considerada "bien" y que pueda ser materia de comercio está condicionada al cumplimiento de los requisitos fijados por - los artículos 1825 y 1827 del Código Civil: que existan en la naturaleza, que sean determinados o determinables y que sean posibles y lícitos).

Bajo el nombre de "bienes", pueden comprenderse cosas presentes o futuras, materiales o inmateriales, muebles e inmuebles e, inclusive, los derechos, las obligaciones y las relaciones jurídicas.

De entre los "bienes" a los que comunmente se refieren los negocios en la materia de inversiones extranjeras, podemos mencionar a: los títulos representativos - de capital; bienes inmuebles; empresas como unidad; sus activos fijos, etc.

B.2.- ZONAS PROHIBIDAS

Nuevamente estamos frente a la inclusión de un precepto constitucional. El artículo 7 de la LIE recoge los principios contenidos en la segunda parte de la fracción I del artículo 27 de nuestra Máxima Ley:

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

Por su parte el artículo 7 de la LIE se inserta en la tendencia jurídica que, a lo largo de los años, ha venido aclarando, regulando, matizando y ampliando la limitación constitucional (principalmente, a través de las diversas leyes reglamentarias de la -- Fracción I del Artículo 27 Constitucional), por lo que, además de referirse a los "extranjeros", amplía la limitación a las sociedades extranjeras y a las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros.

Si bien la mención de "sociedades extranjeras" nos parece innecesaria pues dicho término podría perfectamente subsumirse en el genérico "extranjeros", la inclusión de "sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros", nos parece una prevención acertada que, de manera acorde con el espíritu de la norma constitucional, evita una posible "artimaña" para eludir la prohibición.

La citada "faja de 100 kilómetros a lo largo de las --- fronteras y de 50 en las playas", ha sido nombrada como "zona prohi**bi**da", "faja prohibida" y de algunas otras maneras, sin embargo, el artículo 1 fracción XIII del RLIE utiliza la nomenclatura "zona - restringida" que suponemos será la manejada por la materia de aquí en adelante.

Desde el año de 1971 (Cfr. supra Cap. II, punto H.6) se abrió la posibilidad de que por conducto de un fideicomiso, los extranjeros pudieran utilizar y aprovechar bienes inmuebles dentro de la zona restringida, sin que ésto implicara la adquisición de - derechos reales. En nuestro marco jurídico vigente, esta posibilidad se conserva. Al referirnos a las facultades de la CNIE abundaremos sobre este punto.

B.3.-ADQUISICION DE DOMINIO DE TIERRAS Y AGUAS Y CONCE- SIONES PARA EXPLOTACION DE AGUAS

La fracción I del ya varias veces citado artículo 27 de la Constitución, reserva para los mexicanos y las sociedades mexi- canas "el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para la explotación de minas o aguas". El mismo ordenamiento establece que el Estado po- drá extender este derecho a los extranjeros, siempre que celebren ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el convenio contenido en la "Cláusula Calvo" (Cfr. supra B.1).

Los párrafos segundo y tercero del artículo 7 de la LIE,

a la vez,recogen y amplían este precepto:la posibilidad para ex--
tender el derecho de adquisición a través de la formalidad descri--
ta en el párrafo anterior persiste para las personas físicas ex--
tranjeras,pero es negado para las sociedades extranjeras (curiosa--
mente,aquí la LIE se limita a hablar de"sociedades" y no,en conti--
nuación con la línea que ella misma se marca,de personas morales
o empresas).

B.4.-ACTIVIDADES RESERVADAS

B.4.1.-AL ESTADO MEXICANO: Se trata de las actividades conoci--
das como "estratégicas". Son aquellas que,con motivo de
su importancia extrema para el desarrollo del país y/o
porque su naturaleza las hace caer en el campo de los -
servicios que usualmente presta la Administración Públi--
ca (por ejemplo correo,acuñación de moneda,etc.) y/o --
por preservación de la soberanía nacional,sólo podrán -
ser realizadas por el Estado.

El artículo 4 de la LIE señala que se ubican den--
tro de este rubro:

- *Petróleo y los demás hidrocarburos.
- *Petroquímica básica.
- *Explotación de minerales radioactivos y generación
de energía nuclear.
- *Minería en los casos a que se refiere la ley de la
materia.
- *Electricidad.
- *Ferrocarriles.
- *Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.
- *Las demás que fijen las leyes específicas.

Por su parte, el artículo 1 fracción VIII y el artículo 5 del RLIE, nos remiten a una tabla basada en la -- "Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos", elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, misma que forma parte del propio Reglamento. De dicha clasificación, se desprende que son actividades reservadas para el Estado:

- *Extracción de petróleo y gas natural.
- *Extracción y/o beneficio de uranio y minerales radioactivos.
- *Fabricación de productos petroquímicos petroleros.
- *Refinación de petróleo.
- *Tratamiento de uranio y combustibles nucleares beneficiados.
- *Acuñaación de monedas.
- *Generación y transmisión de energía eléctrica.
- *Suministro de energía eléctrica.
- *Servicio de transporte por ferrocarril.
- *Servicios telegráficos.
- *Banca.
- *Fondos y fideicomisos financieros.

B.4.2.-A MEXICANOS: Por motivos análogos a los indicados en el punto inmediato anterior, también existen actividades reservadas para mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. El artículo 4 de la -- LIE señala las siguientes:

- *Radio y televisión.
- *Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- *Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- *Distribución de gas.
- *Las demás que fijan las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el Reglamento (a través de la antecitada "Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos") señala las siguientes:

- *Silvicultura.
- *Servicio de transporte escolar y turístico.
- *Transporte marítimo de cabotaje y de remolque en al tamar y costero.
- *Servicio de transporte en aeronaves con matrícula nacional.
- *Uniones de crédito.
- *Almacenes Generales de Depósito.
- *Casas de cambio.
- *Servicio de transporte en automóvil de ruleteo.
- *Servicio de transporte en automóvil de ruta fija y de sitio.
- *Servicios de notarías públicas, de agencias aduanales y de representación.
- *Administración de puertos marítimos, lacustres y -- fluviales.
- *Servicio de instituciones de fianzas y de seguros.
- *Transmisión privada de programas de radio y televisión.
- *Explotación de viveros forestales.
- *Comercio al por menor de gas licuado combustible.
- *Autotransporte de materiales de construcción, de mudanzas y otros servicios especializados de carga - en general.
- *Servicio de transporte en aéreotaxis.

- *Servicio de transporte foráneo, urbano y suburbano de pasajeros en autobús.
- *Consejo, fomento y comisiones financieras.
- *Instituciones no bancarias de captación de ahorro y de otorgamiento de préstamos.
- *Otras instituciones crediticias.
- *Servicio de casas de bolsa, de sociedades de crédito y de bolsa de valores.
- *Servicios de cajas de pensiones independientes.

B.5.-PORCENTAJES MAXIMOS DE PARTICIPACION : CASOS ESPECIALES Y REGLA GENERAL

Las actividades que sí admiten participación de la inversión extranjera, a su vez se subdividen en dos categorías: las -- que admiten porcentajes por abajo del 49% (casos especiales) y -- las que admiten hasta el 49% o aún más, si media autorización especial de la CNIE (regla general). Una tercera categoría podría --- constituirse con las actividades que se ubican dentro de lo que -- ha dado en llamarse "régimen automático" (sobre el que hablaremos en unos momentos), actividades que, de cumplirse con ciertos requisitos, admiten hasta un 100% de participación sin necesidad de autorización previa de la Comisión.

B.5.1.-CASOS ESPECIALES: El artículo 5 de la Ley dispone que:

- *En las concesiones para la explotación y aprovechamiento de substancias minerales, en las sociedades

mexicanas destinadas a esta actividad (existe prohibición tajante de otorgar o transmitir las concesiones a personas físicas o sociedades extranjeras) la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo del 49% cuando se trate de explotación y aprovechamiento de substancias sujetas a concesión ordinaria, y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de las reservas minerales nacionales.

*Productos secundarios de la industria petroquímica.- Participación de hasta de un 40%.

*Fabricación de componentes de vehículos automotrices.- Participación de hasta un 40%.

La lista de actividades que se ubican dentro de los "casos especiales", es ampliada por la "Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos":

**Hasta un 34%.-

*Explotación y/o beneficio de carbón mineral.

*Extracción y/o beneficio de minerales de hierro.

*Extracción y/o beneficio de roca fosfórica.

*Explotación de azufre.

**Hasta un 40%.-

*Fabricación de productos petroquímicos secundarios.

*Fabricación de partes y accesorios para el sistema eléctrico automotriz.

- *Fabricación de partes y accesorios para frenos.
 - *Fabricación de motores y sus partes para automóviles y camiones.
 - *Fabricación de partes para transmisión de autos y camiones.
 - *Fabricación de partes para suspensión de autos y camiones.
 - *Fabricación y ensamble de carrocerías y remolques para automóviles y camiones.
 - *Fabricación de otras partes y accesorios para auto móviles y camiones.
- **Hasta un 49%.-
- *Pesca en altamar, costera y en agua dulce.
 - *Acuicultura.
 - *Servicio de transporte fluvial, lacustre, en el interior de puertos.
 - *Extracción y/o beneficio de mercurio y antimonio.
 - *Extracción y/o beneficio de minerales industriales con contenido de plomo y zinc.
 - *Extracción y/o beneficio de otros minerales metálicos no ferrosos.
 - *Fabricación de explosivos y fuegos artificiales, armas de fuego y cartuchos.
 - *Extracción y/o beneficio de minerales con contenido de oro, plata y otros metales o minerales preciosos.
 - *Servicios telefónicos y otros de telecomunicación.
 - *Arrendadoras financieras.
 - *Explotación y/o beneficio de feldespato y yeso, de barita, roca fosfórica, fluorita, sal, grafito y otros minerales no metálicos.

*Explotación de otros minerales para la obtención -
de productos químicos.

B.5.2.-REGLA GENERAL : El artículo 5 de la LIE dispone lo si--
guiente:

"En los casos en los que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa... la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá en casos específicos, la inversión extranjera."

B.5.3.-REGIMEN AUTOMATICO : El reglamento de la LIE ha establecido un listado de actividades en las que la inversión extranjera podrá sobrepasar en su participación al 49%, sin necesidad de la previa autorización de la Comisión. En efecto, el artículo 5 del RLIE dispone:

"Para los efectos de lo dispuesto en el inciso "d" del artículo 5 de la Ley ["en las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital... las que se señalen en las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal"], los inversionistas extranjeros podrán participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas, en el acto de su constitución, para realizar aquellas actividades no incluidas en la clasificación,

sin que para tal efecto requieran autorización de la Secretaría" [la de Comercio y Fomento Industrial]" siempre que:"

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

El artículo 4 transitorio del propio RLIE, señala - que, de momento, y hasta que la SECOFI fije nuevo monto, - éste será de 250,000 millones de pesos.

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

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

De conformidad con la regla 10 de la Resolución General núm.2, por estos "recursos" deben entenderse reinversión de dividendos o utilidades no repartidas o aplicadas.

"III.-Las sociedades que se constituyan -- ubiquen los establecimientos industriales que requieran para realizar sus actividades industriales o manufactureras fuera - de las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes."

Por "zonas geográficas de mayor concentración industrial" debe entenderse a aquellas 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 D.O. el 22 de Enero de 1986, -- así como a los municipios de Guadalajara y Monterrey. Lo anterior, de conformidad con la regla 2 de la Resolución General núm. 2.

"IV.-Las sociedades que se constituyan man tengan como resultado mínimo, un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulado durante los primeros tres años de operación."

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

Dentro del cálculo de la balanza de divisas podrá incluirse el monto de la inversión original para el establecimiento de la empresa, tomándolo en cuenta como un saldo a favor.

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

"VI.- Las sociedades que se constituyan deberán utilizar tecnologías adecuadas y ob

servar las disposiciones legales expedidas en materia ecológica."

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

Estamos pues, frente a casos que usualmente deberían considerarse dentro de la regla general del 49%, pero que, ante los efectos benéficos del cumplimiento de los requisitos señalados, son eximidos de la necesidad de recabar la autorización correspondiente de la CNIE.

Las actividades que conforme a la "Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos" han sido abiertas para admitir inversión extranjera hasta en una proporción del 100% (siempre y cuando se cumplan los requisitos contenidos en las fracciones I al VI del artículo 5 del RLIE) son las siguientes:

- *Agricultura.
- *Ganadería y caza.
- *Recolección de productos forestales.
- *Obras subacuáticas.
- *Instalación de señalamientos y protecciones.
- *Demoliciones.
- *Fabricación de coque y otros derivados del carbón mineral.
- *Edificación de vivienda.

- *Servicio de transporte marítimo de altura.
- *Servicio de alquiler de embarcaciones turísticas.
- *Construcción de Plantas industriales.
- *Construcción de plantas, líneas y redes eléctricas.
- *Construcciones para la conducción de petróleo y de de rivados.
- *Administración de centrales camioneras, caminos y - puentes.
- *Servicios a la navegación aérea y de administración de aereopuertos.
- *Servicios de asesoría en inversiones y valores, en pensiones.
- *Servicios de gestores y agentes de seguros y fianzas.
- *Instalación de telecomunicaciones y de otras insta laciones especiales.
- *Movimientos de tierra.
- *Cimentaciones.
- *Excavaciones subterráneas.
- *Tala de árboles.
- *Edición de periódicos y revistas.
- *Construcción de plantas potabilizadoras o de trata miento de aguas.
- *Perforación de pozos petroleros y de gas.
- *Perforación de pozos de agua.
- *Construcción de obras de urbanización.
- *Servicio de sociedades operadoras de sociedades de inversión.
- *Servicio de educación desde pre-escolar hasta supe rior.

- *Servicios de enseñanza comercial, de capacitación - técnica, de música, danza, educación especial, etc.
- *Servicios jurídicos, de contaduría y de auditoría.
- *Montaje o instalación de estructuras de concreto y metálicas.
- *Servicio de grúas.
- *Obras marítimas y fluviales.
- *Construcción de obras viales y para el transporte terrestre.
- *Construcción de vías férreas.
- *Instalaciones hidráulicas y sanitarias en edificios, así como eléctricas.

* * * * *

NOTA.-

Antes de pasar al estudio de la siguiente limitación, juzgamos pertinente reiterar que de manera independiente y, a la vez paralela, a lo que hemos denominado "marco general" (LIE, RLIE y Resoluciones Generales), existen leyes y reglamentos especiales para materias específicas. Por este motivo, remitimos a ellas para aquellos casos particulares que éstas regulen. Esto quiere decir que las listas reproducidas en los puntos B.5.1 y B.5.3, al momento de la aplicación práctica, deberán ser confrontadas e interpretadas - armónicamente con otras disposiciones existentes.

Entre las materias que cuentan con un estatuto especial, cabe señalar las siguientes: química básica; industria de la cons--

trucción; producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; piscicultura y pesca; producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas, así como esencias, concentrados y jarabes que sirvan para su elaboración; prensa y editoriales de libros y revistas; publicidad y propaganda; industria hulera; plantas empacadoras de productos marinos; empresas de transportes aéreos; industrias siderúrgicas, cemento, vidrio, fertilizantes y celulosa; agricultura y aluminio; artículos de tocador, productos farmacéuticos y medicinales; etc.

* * * * *

B.6.-LIMITACIONES A LA FACUTAD PARA ADQUIRIR EMPRESAS PREESTABLECIDAS

El trasfondo de esta limitación es evitar que la inversión extranjera se "apodere" de las empresas mexicanas existentes.

El artículo 8 de la LIE establece la obligación de obtener autorización de la Secretaría que corresponda, según la actividad económica de que se trate, para la ejecución de uno o varios actos o sucesión de actos por parte de inversionistas extranjeros (la Ley habla de "personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2", olvidándose nuevamente de que en dicho artículo se contienen también entidades que no son encuadrables ni como personas físicas ni como morales), que conduzcan a la adquisición de más del 25% del capital de una empresa o más del 49% de sus acti-

vos fijos. Se equiparan a estos actos los arrendamientos de empresas y los arrendamientos de los activos esenciales necesarios para su explotación. También se requiere de esta autorización cuando la administración de la empresa recaiga en inversionistas extranjeros o, cuando éstos, por cualquier título, tengan la facultad de determinar su manejo.

"Con anterioridad a la expedición de la Ley no se requería permiso de autoridad alguna para la ejecución de cualquiera de los actos indicados, a excepción de que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros sólo podían, mediante permiso que previamente y en cada caso otorgara la Secretaría de Relaciones Exteriores, adquirir negociaciones o empresas, o el control de las ya existentes en el País, o bien para concertar operaciones de compraventa de acciones o de parte de interés por virtud de las cuales pasara a socios extranjeros el control de alguna empresa mexicana. También se requería permiso cuando por virtud de modificación o transformación de sociedades mexicanas se sustituirían socios mexicanos por socios extranjeros... todo ello según los términos del Decreto del 29 de Junio de 1944, que constituye el único antecedente al respecto." (75)

El requerimiento de la norma requiere del desglose y la aclaración de los siguientes conceptos:

*Adquisición.- Puede ser por medio de compra, permuta, ce-

(75) Ramos Garza, Oscar: "Permisos, criterios y requisitos", en "Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México", obra colectiva editada por la ANADE A.C. y Editorial Técno, México 1973.

sión, fideicomiso, etc.

*Arrendamiento.- Se pretende impedir que por medio de este contrato se evadan las prohibiciones impuestas por la Ley.

*"25% del capital".-El término "capital" puede ser entendido desde diversos ángulos:

- 1.-La suma o el conjunto de aportaciones que en dinero o bienes hacen los socios a la nueva entidad que nace con el pacto. Este capital es usualmente representado por acciones o partes sociales.
- 2.-El conjunto o la suma de bienes, derechos y relaciones de cualquier negociación o sociedad. Esta acepción constituiría un sinónimo de "activo" o "bienes del activo de la empresa".
- 3.-El patrimonio real de la negociación, también conocido como capital contable, o sea, la diferencia entre su activo y su pasivo.

En nuestra opinión, el término es utilizado en el primero de los sentidos indicados.

*"Más del 49% de los activos fijos".-Por activos fijos entendemos los "bienes o recursos tangibles, por lo general de duración a largo plazo (es decir, no consumibles) que ordinariamente se adquieren para ser utilizados de

forma permanente en las finalidades de las empresas, o sea, la elaboración de bienes o la prestación de servicios." (76)

*"El arrendamiento ...de los activos esenciales para la explotación [de las empresas]".- Obviamente, se refiere a un concepto imposible de precisar, pues dependerá de las circunstancias particulares de cada empresa.

Ahora bien, la limitación en sí, estriba en que los actos mencionados están sujetos a las previas autorizaciones de la CNIE y de la "Secretaría que corresponda según la rama de la actividad económica de que se trate."

La resolución de la CNIE estará condicionada a que, a su juicio, la operación "sea conveniente para los intereses del país"; se trata pues, de una amplísima facultad discrecional. En el apartado específico dedicado a la CNIE abundaremos sobre este punto.

La resolución de "la Secretaría que corresponda" contará entre sus requisitos la autorización previa de la CNIE, para -- después ocuparse de los propios de su materia o competencia (en nuestra opinión, la Secretaría correspondiente no podrá volver a entrar al estudio de cuestiones reguladas por la LIE, pues ésta, en su artículo 15, segundo párrafo, dispone: "las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías y Departamentos de Estado que corresponda, quienes emitirán las autorizaciones que proce-

(76) Barrera Graf, Opus Cit, págs. 63 y 64.

dan con apego a las resoluciones citadas").

El artículo 9 de la LIE establece que "la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá, en los casos que lo estime conveniente, otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones a que se refiere el artículo anterior... este derecho de preferencia se otorgará por un plazo no mayor de 90 días a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta. Este plazo podrá prorrogarse hasta 90 días más, a solicitud de la parte interesada".

B.7.-LIMITACIONES A LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE UNA EMPRESA

El artículo 5, inciso D, segundo párrafo de la LIE equipara, de manera implícita, el tener "cualquier título para determinar el manejo de una empresa", con la participación por arriba del 49% de inversión extranjera en una empresa o actividad; luego entonces, se requerirá autorización de la CNIE para adquirir o ejercer dicho título en la constitución de una empresa.

El artículo 8, segundo párrafo de la LIE, al hablar de la adquisición de empresas preestablecidas, dispone que, "deberán someterse a autorización los actos... por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa".

Por lo que respecta a las maneras en que esta "facultad" pudiera presentarse, en obvio de repeticiones, remitimos a las con-

sideraciones ya hechas en Supra Cap. III.A.IV.3.

B.8.- LIMITACIONES EN CUANTO A LA ADMINISTRACION DE LAS
EMPRESAS

Si bien esta rubro podría subsumirse en el que antecede (facultad de determinar por cualquier título el manejo de la empresa), toda vez que nuestra legislación, en ocasiones, lo menciona específicamente, le hemos dedicado un inciso propio.

La LIE, en su artículo 5, párrafo 9, dispone: "la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación el capital".

Esta disposición debe interpretarse, según José Luis Siqueiros, en el sentido de que "los consejos de administración y órganos directivos de las empresas deberán estar integrados en forma tal, que los mexicanos constituyan mayoría en el régimen de votaciones y que si la inversión extranjera se encuentra limitada al 34 o al 40% en la estructura del capital, la proporción de extranjeros en los órganos de administración no podrá exceder de esos mismos porcentajes." (77)

En la práctica, el precepto se aplica de la siguiente manera:

- A) En caso de gerente o administrador único en cualquier tipo de sociedad o empresa (posibilidad contemplada, en-

(77) Siqueiros, José Luis: "Actividades Específicas de Inversión Para el Estado, el Mexicano y el Extranjero", en "Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología, obra colectiva, ANADE, México 1973.

tre otras normas, en los artículos 2709 del Código Civil, y 31, 36, 74 y 142 de la Ley General de Sociedades Mercantiles) éste deberá ser mexicano (o extranjero inmigrado sin vinculación con centro de decisión económica del exterior).

B) "En el caso de sociedades que atribuyan la administración a socios de responsabilidad ilimitada (artículo 53, 54 y 211 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), y sólo el socio extranjero tenga tal carácter, se requerirá autorización de la CNIE para que la administración quede en manos de dicho inversionista extranjero; en la inteligencia de que una resolución negativa de la Comisión implicaría que no pudiera constituirse esa sociedad, o bien, que se modificara para comprender, cuando menos, dos socios comanditados (administradores), uno de los cuales fuera mexicano." (78)

C) En las sociedades anónimas administradas por consejo de administración (que es el caso al que se refiere el párrafo transcrito de Siqueiros y, en rigor, el único en el que es realmente posible guardar una proporcionalidad entre la integración del capital y la de los órganos de administración), dicho Consejo deberá ser mayoritariamente integrado por mexicanos y con un presidente (o quien detente el voto de calidad) nombrado por el grupo

de accionistas mexicanos.

D) En las sociedades distintas de la anónima, en las que usualmente los integrantes son a la vez socios y administradores, caben dos supuestos:

D.1.- Persona moral integrada por dos socios (uno extranjero y el otro nacional).- Respecto a este supuesto, Barrera Graf ha dicho: "no cabrían aquí como soluciones, ni privar a aquel (socio minoritario) [se refiere al socio extranjero] del derecho de administrar, ni designar a un extranjero, mexicano, como tercer administrador, porque ambas soluciones contrarían la naturaleza y el carácter de la sociedad; tampoco cabría que fuera la CNIE la que resolviera el caso, porque no jugaría en esta hipótesis el supuesto legal de que el extranjero tuviese la facultad de determinar el manejo de la empresa. Las únicas soluciones serían, o que el extranjero renunciara a la administración, o que ella fuera compartida por los dos socios." (79)

D.2.- Persona moral formada por más de dos socios.- Si la integración de la sociedad es primordialmente mexicana, las resoluciones podrán ser tomadas por mayoría de votos.

Si la integración de la sociedad es mayoritariamente extranjera las decisiones deberán de ser

tomadas de manera unánime a efecto de no conceder el predominio a los extranjeros.

Creemos que no sale sobrando una última aclaración: la norma, no va dirigida a prohibir que las personas físicas extranjeras participen "per se" en la administración de la empresa, sino a que la inversión extranjera pudiera determinar el manejo de ésta sin contar para estos efectos con la autorización de la Comisión. En otras palabras, cabe la posibilidad de que una empresa pueda emplear a un extranjero para realizar labores de representación de la inversión mexicana, sin que ésto se ubique en la hipótesis regulada por la LIE.

C) LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

El artículo 11 de la LIE dispone la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, órgano que, con motivo de las funciones que desempeña, se ha erigido como el de mayor importancia en lo que respecta a la materia de inversiones extranjeras en nuestro país.

Por lo que se refiere a la creación de la CNIE por el Poder Legislativo y su posible inconstitucionalidad por tratarse de una facultad otorgada al Poder Ejecutivo (artículos 89 y 90 de la Constitución), Barrera Graf señala: "En mi opinión no debe ponerse en duda que el Congreso de la Union sí tuvo facultades para -- crear la CNIE...[ya que]...la creación de órganos administrativos,

como las comisiones intersecretariales...no constituye una facultad que se otorgue en forma exclusiva al Ejecutivo, sino que este Poder lo comparte con el Legislativo: uno y otro pueden crearlos - y constituirlos. Se diría que se trata de facultades concurrentes ...como atribución del Congreso de la Unión, deriva de su función legislativa misma (artículo 70 constitucional), que sólo tiene como restricción las facultades reservadas a las entidades federativas (art. 124) y aquellas que en forma exclusiva corresponden al Poder Ejecutivo o al Judicial. Y esa facultad de crear esos organismos y, concretamente, comisiones intersecretariales, no está expresamente atribuida al Poder Ejecutivo (como tampoco al Legislativo), ni menos puede considerarse como atribución exclusiva." (80)

C.1.-ESTRUCTURA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La Comisión está integrada por los titulares de las siete Secretarías de Estado que actualmente llevan por nombre:

- 1.-Secretaría de Gobernación.
- 2.-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.-Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 5.-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- 6.-Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 7.-Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Serán suplentes de los titulares de las Secretarías indicadas los subsecretarios que cada uno de ellos designe (artículo 11, primer párrafo, "in fine", de la LIE).

El segundo párrafo del artículo 80 del RLIE abre la posibilidad de que la Comisión incluya en su integración participantes eventuales: "se deberá invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas Secretarías que tengan competencia en los asuntos a tratarse."

Aunque el texto no lo indica, dada la jerarquía de los demás integrantes, proponemos la interpretación de que, cuando se hace referencia a "Secretarías" se trata de los titulares de las mismas (o, en su defecto, al subsecretario que éstos designen); también suponemos que estos miembros "eventuales" gozarán de las mismas facultades que los ordinarios.

El artículo 11 de la LIE, "in fine", establece que la Comisión contará con un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente de la República. Por su parte, el RLIE ha agregado 2 nuevos órganos auxiliares: el "Comité de Representantes" y el "Secretario Técnico". A continuación comentaremos las funciones de estos órganos:

C.1.1.-EL CONITE DE REPRESENTANTES.- Este órgano está integrado por "los Directores Generales adscritos a las Secretarías que integren la Comisión, cuya materia de competencia esté relacionada con los asuntos a tratar" (artículo 84 del Reglamento).

Las facultades del "Comité" son contempladas por el artículo 85 del RLIE:

- I.-Emitir opiniones y elaborar recomendaciones a la Comisión sobre aquellos proyectos específicos que no fueren aprobados por el propio Comité, a fin de que la Comisión resuelva lo conducente;
- II.-Elaborar el programa anual de trabajo y someterlo a la consideración de la Comisión en coordinación con el Secretario Ejecutivo;y
- III.-Elaborar estudios sobre la regulación jurídica y administrativa de la inversión extranjera en México con el fin de proponer modificaciones que permitan mayor flujo de inversión en el País y su más adecuada regulación.

C.1.2.-EL SECRETARIO TECNICO.-Del artículo 86 del RLIE,"in fine", se desprende que este funcionario será un auxiliar del Secretario Ejecutivo.

Actualmente, la única atribución que, de manera precisa, ha sido señalada para el Secretario Técnico, se contiene en la regla 17 de la Resolución General núm. 2:

"Se faculta al Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que declare integrado el expediente [se refiere al expediente que contiene la información necesaria para entrar al estudio de una solicitud]... cuando proceda, en los términos previstos en el artículo 2 del Reglamento en cuestión o, en su caso, requiera a los solicitantes y a los terceros interesados la información adicional o complementaria que a su juicio sea indispensable para estar en po

sibilidad de declarar integrado el expediente, así como las aclaraciones que juzgue necesarias sobre la información proporcionada en las solicitudes presentadas ante el Secretario Ejecutivo."

C.1.3.- EL SECRETARIO EJECUTIVO.- Este funcionario (que es nombrado por el Presidente de la República) tendrá las siguientes atribuciones:

- 1.-Representar a la Comisión;
- 2.-Ejecutar las Resoluciones de la Comisión;
- 3.-Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento interno de la Secretaría a su cargo;
- 4.-Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;
- 5.-Formular el proyecto de presupuesto anual de la Comisión que someterá a la misma para su aprobación, en su caso;
- 6.-Rendir a la Comisión un informe anual de las actividades realizadas por el organismo;
- 7.-Ejercer el presupuesto de la Comisión y designar al personal técnico y administrativo de la misma;
- 8.-"Las demás que le correspondan conforme a la Ley y que le señale la Comisión."

Dentro del punto 8, pueden mencionarse de momento: la de ser el conducto por el que se tramitarán las autorizaciones sometidas a la consideración de la Comisión y, la de ser el directivo principal del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE).

Durante los primeros años de existencia de la LIE, el papel del Secretario Ejecutivo, en general, se limitó a las activi-

dades arriba mencionadas. Sin embargo, "con el tiempo resultó evidente que el sistema con el que la LIE pretendía que fuera regulada la inversión extranjera en México, no estaba funcionando satisfactoriamente, debido a que los Secretarios de Estado que componen la Comisión, por lo regular, están demasiado ocupados para dedicar - el tiempo necesario para cabalmente entender y evaluar cada asunto que se les turna, o simplemente carecen de los conocimientos y experiencia necesarios para resolver todos los problemas que reviste la inversión extranjera..." (81)

Con motivo de lo expuesto, paulatinamente se fueron incrementando los poderes de decisión del Secretario Ejecutivo, delegándole autoridad para resolver unilateralmente en algunas materias cuyo conocimiento antes estaba reservado para la Comisión.

Como consecuencia de la abrogación de la "Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales Emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras", estas facultades delegadas han desaparecido; sin embargo, es de esperarse que, con el tiempo, las facultades decisivas del Secretario Ejecutivo se vean ampliadas, poco a poco, conforme se vayan dictando nuevas Resoluciones Generales.

C.1.4.-FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION.- Las solicitudes que se hagan a la Comisión, deberán ser a través del Secretario Ejecutivo (Artículo 15, primer párrafo, de la LIE), quien "someterá a

(81) Creel C., Luis J.: "Inversión Extranjera en México: ¿Nuevas Reglas del Juego?" (Foreign Investment in Mexico: New Rules of the Game?), en Doing Business in Mexico, obra colectiva, Universidad de Chicago, EUA 1990.

resolución de la Comisión las solicitudes de autorización, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo" (artículo 2, segundo párrafo, RLIE).

Para la integración del expediente se llevan a cabo estudios jurídicos y económicos a partir de la información dada por el propio solicitante en cuestionarios especiales existentes para este fin.

El Secretario Ejecutivo (por conducto del Secretario -- Técnico, de conformidad con la regla 17 de la Resolución Gral. 2), "deberá emitir las resoluciones que sean de su competencia, con base en las atribuciones que le correspondan conforme a la Ley y -- las que le señale la Comisión, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo. La Secretaría emitirá el acto que corresponda, con apego a la resolución que el Secretario Ejecutivo expida, en un término que no excederá de 30 días hábiles a partir de la fecha mencionada" (tercer párrafo del art. 2 del RLIE).

El expediente debe ser presentado a la Comisión para su estudio y resolución respectiva, contando para estos efectos, con un dictamen elaborado por el Comité de Representantes, según se implica en el texto de la fracción I del artículo 85 del RLIE.

Las sesiones de la Comisión deben ser por lo menos una vez al mes (segundo párrafo del art. 11 de la LIE) y serán presididas rotativamente por sus miembros.

Si la Comisión no resolviera el asunto planteado dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la solici-

tud, se entenderá que ésta ha recibido una respuesta positiva (párrafo 4 del artículo 2 del RLIE)

C.2.-FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Fundamentalmente, las atribuciones, facultades y funciones de la Comisión, se contemplan en el artículo 12 de la LIE, sin embargo, esta disposición en su fracción IX ("...las demás que otorgue la Ley") nos impone la necesidad de localizar en la Ley otros numerales que las contengan.

Las atribuciones son, por regla general, facultades discrecionales, sin embargo, vemos que, en algunos casos, esta discrecionalidad se ha estrechado, en ocasiones, porque la Ley o el Reglamento han señalado lineamientos respecto a ellas y, en otras, porque la Comisión se autosujeta a ciertas reglas (señaladas en sus Resoluciones Generales), en una relativa renuncia a su discrecionalidad.

C.2.1.-FUNCIONES Y ATRIBUCIONES CONTENIDAS EN EL ARTICULO LO 12 DE LA LIE

Fracción I.-"Resolver, en los términos del artículo 5 de esta Ley, sobre el aumento o distribución del porcentaje en que podrá participar la Inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o re

glamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión."

En esta fracción se combinan dos criterios: uno, de -- promoción a la inversión extranjera en función de su reparto adecuado en el territorio nacional, con lo cual se apoyan los programas de descentralización industrial que el Gobierno Federal ha im pulsado desde hace varios años, y, un segundo, por cuyo medio se tra ta de autorizar porcentajes superiores al 49% que como máximo tie ne, por regla general, la inversión extranjera.

Fracción II.-"Resolver sobre los porcentajes y condiciones con-- forme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las cir--- cunstancias particulares que en ellos concurren, ame riten un tratamiento especial."

De manera parecida a la fracción anterior, en esta, - además, se reconocen facultades a la CNIE para que pueda aceptar - la participación de la inversión extranjera hasta en un 100%, en - aquellos casos especiales que así se consideren y, con condiciona- mientos que dependerán del criterio de la Comisión.

Fracción III.-"Resolver sobre la inversión extranjera que se pre- tenda efectuar en empresas establecidas o por esta- blecerse en México, o en nuevos establecimientos."

La parte referente a "empresas establecidas", que da a la Comisión la capacidad para determinar en que casos el capital extranjero no debe desplazar de ciertos sectores al capital mexicano, se encuentra, evidentemente vinculada con el artículo 8 de la propia LIE, sobre el que ya hemos hablado en este capítulo (cfr. supra B.6).

Por otro lado, en la parte final de la fracción se facultó a la CNIE para regular el crecimiento de las empresas establecidas y del capital extranjero, autorizando o no nuevos establecimientos.

Ahora bien, ¿Qué debemos entender por "nuevos establecimientos"? A este respecto la fracción XVI del artículo 1 del RLIE nos proporciona la siguiente definición:

"Toda área y todo local físicamente independiente o diferente a los establecimientos que los inversionistas extranjeros efectivamente tengan abiertos y operen, en los que pretendan realizar sus actividades industriales, comerciales y de prestación de servicios, con personal dependiente de los propios inversionistas extranjeros o con personal que, dependiendo de terceros, preste sus servicios a los mismos inversionistas extranjeros y cualquiera que sea el título jurídico por virtud del cual tengan la posesión, uso o goce del inmueble."

Los "establecimientos se clasifican en:

- 1.-INDUSTRIALES.-"Son aquellos en los que se realizan actividades de manufactura, fabricación, ensamble, preparación empaque u otras equivalentes."
- 2.-COMERCIALES.-"Son aquellos en los que se realizan ven--

tas en cualquier forma, se distribuyen productos, se toman o levantan pedidos, se realizan cobranzas y, en general se obtienen ingresos."

3.-DE PRESTACION DE SERVICIOS.-"son aquellos en los que se prestan onerosamente servicios de cualquier naturaleza a terceros."

El Reglamento y las Resoluciones han señalado casos especiales en que no se requerirá la autorización de la Comisión para abrir "nuevos establecimientos" o en los que éstos no serán tomados como tales para efectos de nuestro marco jurídico (Cfr. Arts. 27 al 29 del RLIE).

La regulación a la apertura de nuevos establecimientos obedece a que, por regla general, la inversión extranjera está sujeta a autorización y ésta depende o se condiciona en circunstancias muy precisas. Un nuevo establecimiento podría constituir una variación no prevista al momento en que fué otorgado el permiso.

Según el Dr. Péreznieto, esta facultad "ha sido importante en la práctica, pues la CNIE sólo autoriza el crecimiento de las empresas de capital extranjero que llevan acabo actividades de notorio beneficio económico para el País, y restringe el crecimiento de aquellas que sólo se dedican a la comercialización de productos." (82)

(82) Péreznieto, Opus Cit, 5a edición pág. 133.

Fracción IV.-"Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos."

Parecida a las facultades señaladas en la fracción anterior, en ésta, la Comisión es facultada para regular el crecimiento de la inversión extranjera establecida en México, tanto en su expansión a nuevos campos de actividad económica, como al crecimiento de determinada empresa mediante autorizarle o no nuevas líneas de productos.

Por "nuevo campo de actividad económica" se entiende:-- "Toda actividad diferente a la que un inversionista establecido haya efectivamente realizado a partir de que adquiriera tal carácter, en forma continua, a escala comercial y no experimental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo con la Clasificación." (RLIE, art. 1, fracc. XV)

Por "nueva línea de productos" se entiende: "Todo producto o grupo de productos diferentes a los que un inversionista extranjero establecido haya efectivamente elaborado o fabricado a partir de que adquiriera tal carácter, en forma continua, a escala comercial y no experimental, y que implique entrar a una clase distinta de acuerdo con la Clasificación." (RLIE, art. 1, fracc. XV)

Fracción V.-Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Eje-

cutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias - de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de las Entidades Federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

Como órgano ejecutivo del Gobierno Federal en materia - de inversiones extranjeras, por medio de esta facultad la CNIE se convierte en el aparato coordinador y de enlace en la materia.

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

Se trata de una facultad que en la práctica ha resultado fundamental, pues constituye el sustento en que se apoyan las "Resoluciones Generales" importantísima fuente de Derecho en esta materia.

Debe hacerse notar que la norma autoriza a "establecer criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones -- legales y reglamentarias" y no otorga poderes de orden legislativo, aunque ha de confesarse, que en la práctica, la distinción entre estos dos conceptos no resulta tan evidente.

Según Barrera Graf, "...algunas de dichas resoluciones - contienen normas o disposiciones de carácter general, abstracto e indeterminado, ley en sentido material, que no son disposiciones - reglamentarias. Esas resoluciones generales de contenido normati-

vo que dicte o haya dictado la CNIE, son contrarias a nuestro régimen constitucional de división de poderes."

Compartimos la idea del maestro Barrera Graf en el sentido de que es una cuestión latente el que la Comisión pudiera -- dictar Resoluciones Generales inconstitucionales por los motivos expuestos ,sin embargo, creemos que, en términos generales este peligro no se ha concretado, pues la mayoría de las Resoluciones dictadas a lo largo de los años no son más que casos análogos a los reglamentos y circulares administrativas y, cuando no se han ubicado en alguna de estos dos supuestos, no son más que el anuncio de requisitos y criterios generales que caen dentro de la esfera de amplísimas facultades de la Comisión. Una posible excepción a esta tendencia fue la publicación de la Resolución General núm. 17 el 19 de Noviembre de 1981 relativa a "Operaciones de Venta de Bienes Raíces Ubicados en el Extranjero", misma que consideramos inconstitucional por los motivos que en su momento expusimos al --- abordar el tema de la historia de la inversión extranjera en nuestro país (Cfr. Capítulo II, inciso I.21).

Fracción VII.-Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal , organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento - de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.

En tanto comisión intersecretarial, la CNIE tiene como - una de sus funciones la de coordinar a las autoridades arriba men

cionadas, por otro lado, si bien la CNIE está integrada por 7 secretarías de Estado, en la práctica y según el asunto que se ventile, con frecuencia se solicita la opinión de otras instituciones del Gobierno Federal y éstas, a su vez, recurren a consultar a la propia Comisión.

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

Igualmente que en el caso anterior, por su carácter de Comisión Intersecretarial a la vez que especializada en materia de inversiones extranjeras, la CNIE sirve de apoyo al Ejecutivo Federal para poner a su consideración proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en la materia.

Fracción IX.-"Las demás que le otorgue esta Ley."

Entre estas últimas podemos mencionar las siguientes 6:

- 1.-Proporcionar derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos de una empresa ya establecida (artículos 8 y 9).

Por cierto, en el artículo 9, segundo párrafo, la Ley menciona que "este derecho de preferencia se otorgará por un plazo no mayor de 90 días a partir de la fecha -

en que se den a conocer las bases de la oferta. Este plazo podrá prorrogarse hasta por 90 días más, a solicitud de la parte interesada".

"Sin embargo, la Ley no establece el requisito, en ninguno de sus artículos de ofrecer en venta el capital ni tampoco sus activos. Esta laguna, no fue colmada por el Reglamento, lo que nos parece una grave omisión, ya -- que, en términos legales estrictos, la persona interesada en vender no requiere efectuar una oferta pública ni -- tampoco comunicarla a la Comisión. Se trata, según parece, de una falla en la técnica legislativa." (83)

- 2.-Tomar las medidas que juzgue convenientes para promover, por parte de mexicanos, la adquisición del capital y de los activos fijos puestos en venta de empresas establecidas en el País.

Esta facultad, contenida en el artículo 10 de la -- Ley, constituye el único que específicamente procura promover la inversión nacional, por más que el resto de las disposiciones, en forma indirecta, así se orienten.

- 3.-Fijar los criterios y procedimientos conforme a los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de fideicomisos en las fajas de 100

(84) Robles Glenn, José Luis: "Autoridades. El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Sanciones.", en "Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México", Opus Cit. , pág. 159

kilómetros a lo largo de las fronteras y en las de 50 -
kilómetros a lo largo de las playas (artículos 18 y 19).

- 4.-Determinar la proporción y modalidades en los que los -
títulos representativos del capital de las empresas ---
sean nominativos (Fracción I, artículo 24). Debe indicarse
que esta disposición ya ha dejado de tener importancia
en virtud de que, en la actualidad, todos los títulos
deben ser nominativos, sin importar si su tenedor es in-
versionista nacional o extranjero.

- 5.-Aprobar que los títulos al portador sean adquiridos por
extranjeros, convirtiéndose en dicho caso en nominativos
(aquí también opera la aclaración hecha en el punto an-
terior).

- 6.-Consultar la opinión de las instituciones públicas y de
las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores,
campesinos, profesionales y demás sectores que juzgue --
convenientes (artículo 25).

Respecto de esta última atribución, José Luis Robles
ha hecho el siguiente comentario: "Las dependencias del
Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las
empresas de participación estatal están obligadas a pro
porcionarle a la Comisión la información que solicite.-

Lo curioso es que en ninguna parte de la Ley se establece esa misma obligación para el sector privado ni para los sectores estatales y municipales." (85)

C.2.2.-CRITERIOS PARA LA APROBACION DE LA INVERSION EXTRANJERA

Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá, la CNIE tomará en cuenta los siguientes criterios y características de la inversión (contenidos en el artículo 13 de la LIE):

- 1.-Ser complementaria de la nacional.
- 2.-No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos debidamente cubiertos por ellas.
- 3.-Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones.
- 4.-Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra.
- 5.-La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.
- 6.-La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos.
- 7.-La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior.
- 8.-La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana.
- 9.-Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo.
- 10.-No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional.

nal.

- 11.-La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate.
- 12.-El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país.
- 13.-Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción.
- 14.-Preservar los valores sociales y culturales del país.
- 15.-La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional.
- 16.-La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior.
- 17.-En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional.

Además de los criterios reproducidos, pueden descubrirse otros implícitos en diversos numerales de nuestro marco jurídico; podemos mencionar los siguientes:

- 1.-Que los establecimientos fabriles se ubiquen fuera de zonas de alta concentración industrial (Fracción III -- del artículo 5 del RLIE).
- 2.-Que se establezcan programas continuos de capacitación y desarrollo para los trabajadores que se empleen (fracción V del artículo 5 del RLIE).
- 3.-Que se cumpla con las normas y políticas de protección ecológica (fracción VI del art. 5 del RLIE)
- 4.-Cuando gracias a la inversión extranjera sea posible -- "salvar" a una empresa en crisis (artículo 23 RLIE).

C.2.3.-CONCERTACION DE COMPROMISOS

El que la inversión extranjera que ha de autorizarse -- cumpla con todos y cada uno de los criterios señalados en el subin ciso que antecede, no deja de ser una meta ideal pero muy difícil de cumplir; en un país en el que la capitalización es urgente, la - exigencia rigorista del cumplimiento inmediato de esos requisitos, no lograría más que limitar enormemente el flujo de inversiones.

Con este motivo, la Comisión puede autorizar el ingreso de determinada inversión, aunque no cumpla de momento con todos -- los lineamientos siempre que, en términos generales resulte benéfi ca para el País.

La mecánica para instrumentar ésto, consiste en el otorga miento de autorizaciones condicionadas al cumplimiento de "compro misos" que garanticen el impacto benéfico de la inversión y/o lo gren que, dentro de cierto plazo, la empresa con capital extranjero logre cumplir con los criterios y requisitos exigidos para la ad misión de la inversión extranjera. El fundamento legal de estas o peraciones se encuentra en la fracción II del artículo 12 de la LIE que faculta a la Comisión para resolver e imponer las "...con diciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranje ra en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particu lares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial."

La gama de estos compromisos es tan amplia como la ima ginación, la legalidad y la conveniencia y practicidad, tanto para el Estado como para los accionistas, lo permitan.

Entre los compromisos más frecuentes, podemos mencionar a la creación de determinado número de empleos, la manutención de una balanza favorable de divisas, la implementación de sistemas de capacitación, el ingreso de tecnologías novedosas, el consumo de insumos de origen nacional y el cumplimiento de determinadas cuotas de exportación.

D.-INVERSION EXTRANJERA MEDIANTE FIDEICOMISOS.-

El "fideicomiso" es una institución que, en gran medida, está inspirada en el "trust" del Derecho sajón. Entendemos por "fideicomiso", aquel "negocio jurídico mediante el cual una persona - el "fideicomitente", entrega a otra, el "fiduciario", ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio "fiduciario"; cuanto el fin del fideicomiso redunde en beneficios de determinadas personas, tendrán éstas el carácter de "fideicomisarios". (86) Es importante aclarar que, en el Derecho mexicano el papel de Fiduciario únicamente puede desempeñarlo una institución de crédito (banco).

Desde luego, el contenido de un fideicomiso puede variar muchísimo dependiendo de la voluntad de las partes y, sobre todo, del fin lícito perseguido por el fideicomitente, pero, en este apartado, nos limitaremos a abordar las modalidades contempladas por el marco jurídico mexicano (LIE, RLIE y Resoluciones Grales.) creadas para ofrecer a un inversionista extranjero acceso a la parti-

(86) Kantilla Molina, Opus Cit, pág. 66

cipación en ciertos negocios que, de otra manera, le estarían vedados, sin violar la letra de la Ley. Esto es posible gracias a que, estrictamente, el fideicomitente (en este caso, el extranjero) no goza de dominio sobre la inversión.

D.1.-DE LOS FIDEICOMISOS DE INMUEBLES EN LAS FRONTERAS Y EN LOS LITORALES

Los artículos 18 al 22 de la LIE hacen una reproducción, casi textual, de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Presidencial en Materia de Fideicomisos y Litorales dictado por el Presidente Echeverría el 29 de Abril de 1971 y publicado en el D.O. - el día 30 del mismo mes y año (al citado Acuerdo Presidencial ya nos referimos anteriormente en Supra Cap. II. H. 16).

El mecanismo instaurado por las disposiciones mencionadas, surge a raíz del razonamiento de que la operación del fideicomiso, "...tal y como está regulada en nuestro sistema jurídico, permite que una institución fiduciaria, conservando la propiedad del inmueble, pueda conceder a los fideicomisarios, en forma temporal, -- exclusivamente la utilización y aprovechamiento de dicho inmueble, más no la propiedad; y que, por tanto constituye el medio legal adecuado para lograr los fines de desarrollo industrial y turístico propuestos por el Gobierno Federal." ("Considerando" del Acuerdo Presidencial sobre Fideicomisos en Fronteras y Litorales, publicado en el D.O. el 30 de Abril de 1971)

Lo anterior, en virtud de que el artículo 27 Constitucional (Cfr. Capítulo II inciso "F") establece que por ningún motivo los extranjeros podrán adquirir el dominio de tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros en las fronteras y de 50 kilómetros en las costas mexicanas; sin embargo, la Constitución no prohíbe que un extranjero adquiera un derecho de uso y ocupación temporal de un inmueble en la zona restringida al amparo de un contrato de fideicomiso, ya que la antecitada "...restricción constitucional se ha interpretado en México a través de varias décadas, inclusive -- por el Gobierno Federal, en el sentido de que se refiere exclusivamente al derecho de propiedad, pero no a otros derechos que entrañen solamente el uso o goce temporal de inmuebles en la zona --- prohibida." (87)

"En este sentido, las disposiciones relativas de la Ley de Inversiones [SIC] resultan ser reglamentarias de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional, como lo confirma, por su parte, la inclusión en la... Ley de los artículos 3o., relativo a la Cláusula Calvo; 6o., que establece que la calidad de inmigrado no podrá favorecer a extranjeros para que adquieran bienes cuya adquisición esté reservada de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; el ya comentado artículo 7o. y el artículo 17, que exigen la obtención -

(87) Treviño Azcue, Julio : "Los Fideicomisos de Inmuebles en las Fronteras y Litorales", en "Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México", Opus Cit.

del permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que --
los extranjeros adquieran bienes inmuebles ubicados fuera de la zo
na prohibida." (88)

D.1.1.- AUTORIDADES PARTICIPANTES EN LA OPERACION.-

Conforme al artículo 18 de la LIE, corresponde a la Se--
cretaría de Relaciones Exteriores la facultad de autorizar a ----
"...las instituciones de crédito para adquirir como fiduciarias -
el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de ac-
tividades industriales y turísticas..." en la zona restringida,--
"...siempre que el objeto de la adquisición sea el permitir la --
utilización y aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisa-
rios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir -
para estos fines certificados de participación inmobiliaria, nomi-
nativos y no amortizables."

Lo anterior, lo hará la citada dependencia, tomando en --
cuenta los aspectos económicos y sociales que impliquen la reali-
zación de estas operaciones y, considerando los criterios y proce-
dimientos que para estos efectos sean fijados por la CNIE.

Los "criterios y procedimientos" pueden ser dictados por
la Comisión por dos vías:

A.-Por la de Resoluciones Generales que establezcan las ba
ses conforme a las cuales la Secretaría de Relaciones -
Exteriores expedirá los permisos; y

B.-Por la de resoluciones especiales o particulares para -

casos concretos. Esto se da cuando:

- B.1.-A criterio de la Secretaría de Relaciones Exteriores se hace necesaria la participación de la Comisión;
- B.2.-Cuando el fideicomiso haya de constituirse sobre predios rústicos con una superficie que exceda a las 20 hectáreas; y
- B.3.-En aquellos casos que no se ubiquen en los supuestos y criterios contenidos en el artículo 17 del RLIE.

Cabe acotar que el artículo 18 de la LIE contiene un error de redacción: habla lisa y llanamente de los fideicomisos y de sus finalidades, pero no aclara que el permiso será requerido únicamente cuando los fideicomisarios sean inversionistas extranjeros, por lo que, una interpretación literal de la disposición en comentario nos conduce a pensar que aún en el extremo de que los fideicomisarios fueran nacionales se requiere la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el negocio.

D.1.2.-ALCANCE Y REQUISITOS GENERALES DEL FIDEICOMISO.-

El fideicomiso tendrá como destino la realización de actividades industriales y turísticas, considerando como tales a :

"Las de construcción por cuenta propia, venta, alquiler, establecimiento, explotación de...:

*Parques y fraccionamientos industriales, hoteleros y residenciales.

*Hoteles, moteles, albergues y demás establecimientos de hospedaje, así como paradores y campamentos de casas rodantes.

*Almacenes, bodegas y naves industriales.

*Casa-habitación y edificios para vivienda de trabajadores y empleados de empresas industriales y turísticas.

*Centros comerciales a que se refieren las disposiciones administrativas que establezcan un régimen especial para su operación.

*Centros de investigación.

*Desarrollos o complejos turísticos.

*Marinas turísticas.

*Muelles y las instalaciones industriales, turísticas y comerciales establecidas en éstos, y

*Establecimientos para restaurantes, cafeterías, bares y comercios en general."

(Artículo 19 del RLIE)

De entre las características de la figura que nos ocupa, podemos destacar las siguientes:

- 1.-La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles (LIE, arts. 18 y 20)
- 2.-La fiduciaria tendrá la facultad de arrendar dicho(s) inmueble(s) por plazos no superiores a 10 años (LIE artículo 20)
- 3.-La duración del fideicomiso será hasta de 30 años; a la extinción del mismo, la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a perso--

nas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirla (LIE, art. 20).

4.-En lo que parece una violación al art. 20 de la LIE que consigna que, en ningún caso, la duración de los fideicomisos excederá a los 30 años, el artículo 20 del RLIE -- sienta las reglas y requisitos para la obtención de un nuevo fideicomiso que, con las mismas partes, sustituya al extinto o por extinguirse.

5.- Si hubieran de expedirse certificados de participación inmobiliarios, éstos deberán tener las siguientes características:

5.1.-Ser nominativos y no amortizables (LIE, arts. 18 y 21b).

5.2.-En ningún momento representarán titularidad de una parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitidos (LIE, art. 21 inciso A).

5.3.-Exclusivamente representarán los derechos consigna dos en los incisos a y c del artículo 228-A y en el 228-E de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es decir, el derecho a una parte alícuota de los frutos o rentas de los inmuebles fi deicomitidos, así como el producto neto de su venta; y un derecho de uso y aprovechamiento de un inmueble específicamente designado o representado por el certificado (LIE, artículo 21, incisos b y c).

Respecto al punto 4, debemos decir que no debe confundirse la duración permitida para los fideicomisos, que es hasta por 30 años, con la de los contratos de arrendamiento (10 años) que puede celebrar el fiduciario por instrucciones del fideicomisario. "Lo que sucede es que la Ley prevé el caso de que dentro de la máxima duración permitida para estos fideicomisos, la institución fiduciaria pueda dar en arrendamiento el inmueble a terceras personas diversas del fideicomisario y por instrucciones de éste, sin que el plazo de que ningún contrato de arrendamiento exceda de 10 años." (89)

D.2.- INVERSION NEUTRA

Otro uso del mecanismo del fideicomiso en la materia de inversiones extranjeras, es el previsto en el capítulo II, del Título Tercero del RLIE, que en su artículo 13 dispone que "la Secretaría podrá autorizar que inversionistas extranjeros adquieran certificados de participación ordinarios emitidos por instituciones fiduciarias en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por acciones del capital social de sociedades cuyas acciones son cotizadas en bolsa de valores mexicanas, siempre que las acciones fideicomitadas integren series "N" o neutras..."

La particularidad de esta serie "N", es que de ella únicamente derivan derechos pecuniarios, es decir, sus tenedores podrán cobrar los dividendos que les correspondan, pero no podrán ejercer ninguno de los otros derechos corporativos que usualmente gozan los titulares de partes sociales en una empresa.

Lo anterior, es motivado precisamente por la "bursatili-
dad" de los títulos, que viene a caracterizarlos como de frecuente
circulación, misma que se vería trabada o retardada si hubieran de
agotarse todos los requisitos de autorizaciones y registros im-
puestos por la LIE para los no cotizados en bolsa.

Los certificados de participación relativos de las ac-
ciones de series "Neutras", pueden ser adquiridos ya sea por el --
conducto de instituciones de crédito nacionales o de entidades fi-
nancieras del exterior.

Las acciones de la serie Neutra no se computarán para -
el efecto de determinar el monto y proporción de inversión extran-
jera que participe en las sociedades emisoras, salvo cuando, los tí-
tulos valor adquiridos por conducto de entidades financieras del
exterior hayan sido canjeados por acciones, previo permiso de la -
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Cabe la posibilidad de que el mecanismo descrito sea --
también aplicado respecto de series de acciones "A" o mexicanas, -
cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así lo auto-
rice y acreditando ante ella, que la emisora de las acciones lleva
a cabo o pretende llevar a cabo, una expansión de sus activida-
des económicas.

D.3.-INVERSION EXTRANJERA TEMPORAL

Previa autorización de la Comisión, la Secretaria de Co-
mercio y Fomento Industrial podrá autorizar a inversionistas ex--

tranjeros para que adquieran mediante fideicomiso (conforme a los requisitos que más adelante veremos) derechos de fideicomisario respecto de acciones de las sociedades que realicen las actividades económicas comprendidas en los incisos "c" y "e" del segundo párrafo del artículo 4o. de la LIE (transportes aéreos y marítimos nacionales y distribución de gas) y en los incisos a, b, c y d del artículo 5o. de la LIE (explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, productos secundarios de la industria petroquímica, fabricación de componentes de vehículos automotrices y otras que tengan regulación por leyes específicas o reglamentos y que por tanto admiten porcentajes de participación de inversión extranjera distintos de los que marcan las reglas generales de la LIE).

Como vemos, en este caso, la utilización de la figura del fideicomiso es nuevamente la única salida posible para que los inversionistas extranjeros puedan realizar actos que de otra manera les estarían vedados pues, las actividades nombradas son de las consideradas como exclusivas para el Estado o de las que admiten una proporción de capital extranjero menor a la fijada por la regla general (49%).

La autorización para la constitución del fideicomiso, podrá ser otorgada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, solamente en los siguientes casos (art. 23 RLIE):

- I.- Cuando las sociedades se encuentren en situación de extremo desequilibrio financiero, en estado de insolvencia o quiebra técnica o en uno próximo a él o en suspensión de pagos o quiebra judicialmente declarada, siempre que

sea resultado de:

a) La existencia de montos cuantiosos de obligaciones o pasivos a su cargo que hayan sido contraídos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Reglamento y siendo que dichas obligaciones estén de nominadas principalmente en moneda extranjera.

b) La disminución drástica de sus ventas totales.

II.- Cuando las sociedades requieran llevar a cabo nuevas inversiones de capital para:

a) Aumentar su producción total de bienes o servicios, mediante la apertura y operación de nuevos establecimientos o la fabricación de productos de nueva línea, a fin de destinar mayoritariamente para exportación la producción adicional.

b) Modernizar o renovar tecnológicamente estableci---mientos que operen o los activos fijos que utili---cen, a fin de destinar la producción en volúmenes significativos para exportación.

La antecitada autorización deberá ajustarse a los requi---sitos previstos en el artículo 24 del RLIE, que a la letra son:

1.- Probar a la satisfacción de la Comisión que se han realizado intentos bastantes y razonables para interesar a inversionistas mexicanos, con recursos financieros dispo---nibles y suficientes, a hacer aportaciones de capital a

las sociedades.

- 2.-Acreditar ante la Comisión que los inversionistas mexicanos han renunciado a los derechos de preferencia o -- del tanto que tuvieren para adquirir acciones representativas del capital de las sociedades.
- 3.-Que los inversionistas extranjeros que pretendan adquirir acciones por suscripción de las sociedades,efectúen sus aportaciones solamente en numerario o compensando - créditos contra deudas a cargo de dichas sociedades.

Además de los criterios y requisitos señalados párrafos arriba y que se contienen en los artículos 23 y 24 del RLIE, la Comisión también atenderá a los establecidos en las fracciones I, -- III,IV,IX y XII del artículo 13 de la Ley (que sea complementaria de la nacional;efectos positivos en balanza de pagos y exporta--- ciones;creación o mantenimiento de empleos;contribución al pro-- greso de zonas con menor desarrollo relativo; y,el aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la -- tecnología en el país), considerando además, que se alcancen los si guientes objetivos:

- 1.-Mantener a las sociedades en operación;
- 2.-Propiciar la recuperación de la capacidad de crecimiento de las sociedades; y
- 3.-Coadyuvar a la viabilidad económica y financiera de las sociedades como empresas productivas.

De conformidad con el artículo 26 del RLIE las autoriza-

ciones que otorgue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para la constitución de los fideicomisos que nos ocupan, deberán contemplar lo siguiente:

"I.-El fideicomiso mediante el cual inversionistas extranjeros adquirieran derechos de fideicomisario sobre acciones deberá incluir reglas que:

- a) Fijen un término de vigencia o duración no mayor a 20 años. {por este motivo se denomina a este tipo de operación "inversión extranjera temporal"}
- b) Establezcan procedimientos para la valuación y venta de las acciones que formen parte del patrimonio del fideicomiso, ya sea en una sola operación o parcialmente en plazos sucesivos.
- c) Rijan en el caso de incumplimiento de los fines del fideicomiso en relación con la transmisión de la propiedad de las acciones que forman parte del patrimonio del fideicomiso a personas con capacidad para adquirir las.
- d) Establezcan un comité técnico en el que se deberá incluir a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con voz y voto. Cuando se trate de fideicomisos sobre acciones de sociedades que realicen actividades relativas a la transportación aérea y/o marítima y/o a la distribución de gas, en el comité técnico deberá además existir cuando menos el mismo número de miembros mexicanos que extranjeros.
- e) Dispongan que el comité técnico tendrá las facultades para ordenar la venta de las acciones al término de la vigencia del fideicomiso o en caso de que no se hubieren vendido con arreglo a los procedimientos ordenados.

II.-Las sociedades y los inversionistas extranjeros concertarán con la Secretaría:

- a) Programas que correspondan a las proyecciones, estimaciones y expectativas de su desempeño económico que sean presentadas, como parte de las solicitudes respectivas, a la consideración de la Comisión para justificar la conveniencia de otorgar las autorizaciones.

b)Compromisos respecto a la localización --
geográfica de establecimientos industria-
les y a la tecnología que se utilizará."

E) EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.-

Algunas de las operaciones reguladas por la LIE, no tendrán fuerza o validez, en tanto no se cumpla el requisito formal de su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE). Por otro lado, si estas operaciones no son inscritas en tiempo, o si son hechas sin contar con permisos o confirmaciones especiales, pueden acarrear severas sanciones.

La creación del RNIE por el artículo 23 de la LIE (junto con la del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología en la misma época) representó, en opinión del Dr. Péreznieto, un nuevo régimen en el derecho mexicano ya que, "este tipo de registro tiene no sólo el carácter formal y de efectos contra terceros que -- tradicionalmente se le ha asignado, sino además efectos solemnes -- pues la no inscripción de ciertos actos se considera causa de nulidad." (90)

Por otro lado, la importancia del RNIE, no se limita a la antecitada protección a terceros o al aseguramiento de que los actos son celebrados de conformidad con la LIE, sino que además, "permite al gobierno mexicano preparar importantes estadísticas relativas a la balanza de divisas en el país y, a partir de ellas, dictar las políticas y leyes que regulen el flujo de capitales en Mé

(90) Péreznieto , Opus Cit , pág. 137

xico. Estas estadísticas no se centran exclusivamente en los montos en dólares de las operaciones reguladas por la LIE, pues también contemplan rubros como las áreas en que se concentran las inversiones, así como la incidencia de los mecanismos legales de que éstas se valen y el impacto que tienen en el desarrollo de la Nación." (91)

E.1.-FINALIDAD,NATURALEZA Y COMPETENCIA.-

El RNIE es un organismo dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La función que persigue es doble: - por un lado, formalizar algunos actos, así como verificar que los - actos realizados en nuestro país con intervención extranjera se - ejecuten con apego a la LIE y, por el otro, servir para la canalización y concentración de la información que, sobre la materia, es manejada por el Gobierno Federal.

Se trata de un registro privado, con acceso restringido, según lo dispone el artículo 44 del RLIE: "...sólo podrán consul--tar los expedientes relativos a las personas y actos inscribibles en el Registro, quienes sean partes interesadas o tengan un inte--rés jurídico en las correspondientes inscripciones... la Secreta--ría podrá negar la consulta de los expedientes a terceros que tengan un interés jurídico cuando, a su juicio, existieren motivos ob-

(91) Bugeda Piñero, Jesús: "Inversión Extranjera en México, aspectos procedimentales" ("Foreign Investment in Mexico: Procedural Aspects") en "Doing Business in Mexico", Opus Cit., pág. 15A-2

jetivos para suponer que se haría un uso indebido o abuso de la información o se afectarían derechos de terceros..."

Según Jesús Bugeda, el Registro fué creado con miras a satisfacer cuatro metas (92):

- a) El control de las operaciones sujetas a la LIE, examinando y verificando que el acto haya sido realizado con apego a ésta.
- b) Proporcionar al Gobierno Federal la información necesaria para la elaboración de políticas y la emisión de -- normas referentes a la inversión extranjera en nuestro país.
- c) Contar con estadísticas que indiquen por parte de quién, en qué sectores y por qué medios fluye la inversión extranjera hacia México; y
- d) Servir de canal de información entre los inversionistas extranjeros y el Gobierno Federal, así como con todos -- los órganos de éste último con injerencia en las operaciones que involucran inversión extranjera.

Las cuatro metas o propósitos mencionados, a su vez, se traducen en cuatro funciones:

- 1.- Registrar, y con ésto, formalizar los actos sujetos a su jurisdicción.

Cualquier persona, entidad u operación que, debiendo ser sujeta a inscripción, no cumpla con este requisito, -- carecerá de existencia jurídica, pues estará viciado de

nulidad. Asimismo, la falta de inscripción puede acarrear sanciones económicas que pueden ascender hasta el monto de la operación que debió ser registrada.

- 2.-La vigilancia de que los actos inscritos hayan sido realizados con apego a las disposiciones de la LIE.

Por este motivo, el RNIE goza de las facultades necesarias para requerir de la información o de los documentos útiles para acreditar la legalidad de las operaciones.

- 3.-Comunicar cualquier violación a la LIE o falsedad de declaración a la autoridad competente.
- 4.-La cuarta y última de las funciones básicas del RNIE, es la de registrar y publicar las Resoluciones dictadas por la CNIE.

Por lo que respecta a la competencia material del RNIE, es decir, a los actos o entidades sujetas a registro, tenemos que éstos fundamentalmente son, según el artículo 23 de la LIE:

- 1.-Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por la LIE (anteriormente externamos nuestra opinión de que la Ley pudiera ser mas congruente consigo misma sí, además, dispusiera la inscripción de unidades económicas sin personalidad jurídica).
- 2.-Sociedades mexicanas en cuyo capital participen las per-

sonas a que se refiere el artículo 2 de la Ley.

- 3.-Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley.
- 4.-Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y
- 5.-Las resoluciones que dicte la Comisión.

E.2.- SU ESTRUCTURA.-

El Registro depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y está bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la CNIE (arts.24 de la LIE y 42 de su Reglamento).

Actualmente, el Registro se divide en las siguientes 3 secciones:

- *SECCION PRIMERA: De las personas físicas o morales extranjeras.
- *SECCION SEGUNDA: De las sociedades; y
- *SECCION TERCERA: De los fideicomisos.

Durante la vigencia del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el organismo se dividía en 5 secciones, estando destinadas cada una de ellas, en concordancia con el artículo 23 de la Ley, a: personas físicas o morales extranjeras (Sección Primera); sociedades mexicanas con inversionistas extranjeros (Sección Segunda); fideicomisos (Sección Tercera); títulos re

representativos de capital (Sección Cuarta); y, resoluciones dictadas por la Comisión (Sección Quinta).

Si bien, por un lado reconocemos que lo que antes se contenía en la Sección Cuarta puede ser contemplado o contenido en alguna de las tres secciones actuales, por el otro, no pensamos lo mismo respecto de la antigua Quinta Sección, pues la nueva estructura del Registro, derivada del RLIE, no contempla nada al respecto de la inscripción de las resoluciones dictadas por la Comisión, a pesar del mandamiento expreso que en este sentido se contiene en la fracción V del art. 23 de la LIE. Esto constituye, en nuestro concepto, un desacierto.

E.2.1.- SECCION PRIMERA.-

En la Sección Primera deberán ser inscritas las personas físicas o morales extranjeras que:

- 1.-Adquieran o arrienden activos en los términos del artículo 8 de la Ley (es decir que, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa, equiparando a lo anterior "el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación").
- 2.-Establezcan, abran u operen una empresa, sucursal o agencia.
- 3.-Arrienden una empresa en los términos del artículo 8 de la Ley.

- 4.-Adquieran derechos de fideicomisario derivados de los fideicomisos a que se refieren los incisos a,b y c de la fracción II del art. 65 del Reglamento (es decir, aquellos fideicomisos por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros adquieran: derechos corporativos o pecuniarios derivados de acciones de una sociedad; derechos para disponer de los activos fijos de una empresa; y derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.).

Quedan exceptuadas de la obligación de inscripción en la Sección Primera, las personas físicas o morales extranjeras -- que:

- *Establezcan, abran u operen oficinas de representación de cualquier tipo, incluidas las de entidades financieras del exterior y compañías reaseguradoras extranjeras;
- *Las que establezcan, abran u operen agencias u oficinas dedicadas a la prestación de servicios informativos y noticiosos.

E.2.2.-SECCION SEGUNDA.-

Deberán ser inscritas en la sección segunda del Registro aquellas sociedades que se encuentren en los siguientes casos (el Reglamento, en su art. 57, únicamente habla de "sociedades", siendo que, lo correcto hubiera sido referirse a "sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que refiere el art. 2o.

de la Ley" en concordancia con el art.23 de la LIE):

- 1.-En su capital social, uno o más inversionistas extranjeros adquieran o tengan una participación directa; y
- 2.-En su capital social, uno o más inversionistas extranjeros, con el carácter de fideicomisarios, adquieran o tengan una participación indirecta mediante fideicomiso.

Quedan exceptuadas de la obligación de inscripción en la Sección Segunda, aquellas sociedades que:

- 1.-Se dediquen única y exclusivamente, a la prestación a -- sus socios de servicios deportivos, recreativos y culturales; y
- 2.-Las asociaciones civiles, siempre que las actividades -- que realicen no sean mercantiles ni. preponderantemente económicas, no tengan fines lucrativos y que su organización y funcionamiento se sujeten a la legislación civil aplicable.

E.2.3.-SECCION TERCERA.-

Las instituciones de crédito, como fiduciarias, deberán -- solicitar la inscripción en la Sección Tercera del Registro de:

- 1.-Los fideicomisos en los que participen inversionistas -- extranjeros como fideicomisarios y cuyo objeto o fin -- sea la realización, por las propias instituciones fidu--

ciarias, de actos regulados por la LIE.

2.- Los fideicomisos por virtud de los cuales, inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisarios siguientes:

- a) Derechos corporativos o pecuniarios derivados de acciones de sociedades.
- b) Derechos de disponer sobre los activos fijos de una empresa; y
- c) Derecho de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

3.- Los actos por virtud de los cuales inversionistas extranjeros adquieran los derechos de fideicomisario derivados de los fideicomisos a que se refieren los dos puntos que preceden.

E.3.-ASPECTOS PROCEDIMENTALES DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

E.3.1.-ASPECTOS GENERALES.-

Toda solicitud, aviso o información que se rinda al Registro, deberá hacerse en las formas ("esqueletos", "machotes") que para estos efectos apruebe y publique en el D.O. la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las antecitadas formas deberán ser presentadas debida-

mente satisfechas en español y por triplicado. En caso que exijan el acompañamiento de anexos y éstos estén redactados en idioma distinto al español, deberá acompañarse también traducción de los mismos (el Registro podrá solicitar, si así lo juzga pertinente, que dicha traducción sea hecha por perito oficial).

Se reconoce fuerza probatoria suficiente a los documentos expedidos por los presidentes o secretarios de consejos de administración o juntas de socios, administradores únicos, directores o gerentes y representantes legales con facultades suficientes para certificar y hacer constar lo que corresponda sobre los estatutos, libros, registros y demás documentos de las sociedades y sobre los derechos y obligaciones que tengan los socios o accionistas -- respecto de las mismas (art. 71 RLIE).

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene la facultad de exigir a los obligados por la Ley y el Reglamento e incluso a terceros, el desahogo de cualquier medio de prueba, la presentación de informes y la exhibición de documentos y objetos con la finalidad de verificar la veracidad de las solicitudes y/o para mantener actualizada y completa la información relativa a las personas, actas y documentos inscritos en el Registro (art. 77 RLIE).

Las solicitudes de inscripción y toma de nota en el Registro, también podrán ser hechas por conducto de gestores oficiosos (quienes, desde luego, tendrán que acreditar su personería). Estos gestores serán responsables de la veracidad de los datos relativos a las personas, actos y documentos que suministren en el ejercicio de sus funciones (artículo 72 RLIE).

E.3.1.1.-TIPOS DE INSCRIPCION.-

Existen dos tipos de inscripciones y anotaciones en el Registro, a saber: provisionales y definitivas.

*PROVISIONALES (arts. 49 y 50 del RLIE).- Las inscripciones y anotaciones de este tipo se decretarán cuando:

-No proceda ordenar inscripciones o anotaciones definitivas y siempre que lo soliciten expresamente los interesados; y

-Las soliciten terceros interesados, a quienes su falta cause un daño o perjuicio.

En el segundo de los casos mencionados, la Secretaría (SECOFI) requerirá a los obligados para que procedan a realizar las inscripciones y/o avisos correspondientes.

Las inscripciones provisionales surtirán efectos, solamente desde la fecha en que se presenten las solicitudes a las que hayan recaído y hasta el vencimiento del plazo otorgado a los obligados de conformidad con lo descrito en el párrafo inmediato anterior."Transcurrido dicho plazo sin que se cumplan los requerimientos en cuestión y sin perjuicio de la aplicación de sanciones que proceda, se ordenarán las cancelaciones de las inscripciones y se revocarán las anotaciones y los efectos provisionales se tendrán por no surtidos"(art. 50, segundo párrafo del RLIE).

*DEFINITIVAS (arts. 47 y 48 del RLIE).-Las inscripciones

y anotaciones de este tipo se decretarán cuando:

- Se observen las disposiciones previstas por la LIE y su Reglamento y, en su caso, se obtengan las autorizaciones y/o permisos que correspondan.
- Se ejerzan debidamente las autorizaciones conferidas por las Resoluciones Generales.
- Se enteren previamente los derechos previstos en la legislación fiscal aplicable.

Si las condiciones arriba mencionadas no son satisfechas, se requerirá a los solicitantes para que las cumplan dentro del plazo que para estos efectos se les fije, que por regla general será de 40 días hábiles, contados a partir de que el antecitado requerimiento les sea hecho.

En caso de que los solicitantes no cumplan los requerimientos dentro del plazo correspondiente, se desecharán las solicitudes respectivas, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que procedan.

Las inscripciones definitivas surtirán efecto:

- "Desde la fecha en que hayan surgido las respectivas obligaciones registrales, si las solicitudes, avisos e informaciones son presentados dentro de los plazos fijados por este Reglamento" (Art. 48, Frac. I RLIE).

En otras palabras, los efectos se retrotraeran para beneficiar al periodo existente entre la fecha de presentación de la solicitud respectiva y el acto o evento que la motive.

- "Desde la fecha en que se hayan presentado las solicitudes respectivas, si las solicitudes, avisos e informaciones son presentados fuera de los plazos fijados por este Reglamento" (Artículo 48, fracción II del RLIE).

E.3.1.2.-AFIRMATIVA TACITA (Artículo 51 RLIE)

Toda solicitud de inscripción y de cancelación de inscripción que se presenten en el Registro, así como toda solicitud de toma de nota, de avisos e informaciones que se proporcionen a esta dependencia, deberán ser resueltas dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación o a la fecha en que se cumplan los requerimientos señalados en el art. 47 del RLIE (a los que ya nos referimos en el punto E.3.1.1, relativos a completar los requisitos para el otorgamiento de inscripciones definitivas).

Transcurrido el plazo mencionado, sin que se emita la resolución que corresponda a la solicitud planteada, se considerará que la Secretaría concedió la inscripción o la toma de nota pedidas.

E.3.1.3.-PLAZOS Y PRORROGAS.-

Los plazos más usuales manejados por el RLIE para trámites ante el RNIE, son los siguientes:

* 40 días hábiles:

-Para satisfacer los requerimientos hechos en el sentido de dar cumplimiento a las condiciones previstas en el art. 47 del Reglamento para el otorgamiento de inscripciones o anotaciones definitivas.

-Para satisfacer los requerimientos hechos a los originalmente obligados de cumplir con las condiciones previstas en el art. 47 del reglamento, cuando los citados requerimientos sean resultado de anotaciones o inscripciones provisionales solicitadas por terceros.

- Para solicitar la inscripción en la Sección Primera, a partir del acto o hecho que genere dicha obligación.
- Para solicitar la inscripción en la Sección Segunda a partir del acto o hecho que genere dicha obligación.
- Para solicitar la anotación relativa a cualquier cambio en los datos que consten en las Secciones Primera y Segunda.
- Para solicitar cancelación de inscripción en cualquiera de las tres secciones.

* 60 días hábiles:

- Para que las instituciones de crédito, que actúen como fiduciarias en los fideicomisos regulados por la LIE, soliciten la inscripción de éstos en la Sección Tercera del Registro.
- Para solicitar la inscripción relativa a las modificaciones en los fideicomisos.

* 4 meses a partir del cierre del ejercicio social:

- Para presentar la información económica, contable-financiera y de balanza de divisas señalada por las fracciones II y III del artículo 59 del RLIE (sobre esta información, hablaremos más adelante, al referirnos a los aspectos procedimentales particulares de la Sección Primera).

* 15 días hábiles:

- Para dar cumplimiento a los requerimientos de tipo diverso que gire la Secretaría, a partir de la fecha en que sean notificados y siempre que no se señale plazo expreso en los mismos.
Para efectos de computo, todos los comunicados girados por la Secretaría surtirán efectos a partir del día siguiente de su notificación o entrega.

La Secretaría de Industria y Comercio podrá prorrogar los plazos señalados en el Reglamento o en los requerimientos que ella misma expida, cuando existan circunstancias especiales que ob

jetivamente lo justifiquen.

Esta prórroga puede ser otorgada a petición de parte y previo pago de los derechos correspondientes, o bien, mediante acuerdos generales por lo que respecta a la información económica, contable-financiera que deberán presentar las personas extranjeras que establezcan, abran y operen empresas, sucursales o agencias y las sociedades mexicanas que estén inscritas en el Registro.

E.3.1.4.-SUSPENSION, CANCELACION Y RECTIFICACION DE OFICIO DE ANOTACIONES E INSCRIPCIONES
(artículos 50 y 67 del RLIE)

*SUSPENSION:

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá -- suspender indefinidamente la inscripción en el Registro, de las -- personas físicas y morales extranjeras y sociedades mexicanas que no cumplan, respectivamente, con lo previsto en los artículos 56 y 59 del RLIE en sus fracciones II y III (presentación de la información económica, contable-financiera) en dos o más años sucesivos.

*CANCELACION:

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá -- cancelar de oficio la inscripción en el Registro, de las personas físicas y morales extranjeras y sociedades mexicanas que no proporcionen la antecitada información económica, contable-financiera durante tres o más años sucesivos, o cuando las personas extranje

ras no den los avisos correspondientes a los cambios en la información asentada en la Sección Primera o las sociedades mexicanas los correspondientes a los cambios a la información asentada en la Sección Segunda, de conformidad con la Fracción I del artículo 59 del RLIE.

Las anotaciones e inscripciones provisionales serán canceladas de oficio cuando hayan vencido los plazos otorgados en los requerimientos de satisfacer las condiciones para la inscripción definitiva sin haber sido cumplimentados (artículo 50, segundo párrafo RLIE).

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

En cualquiera de los casos anteriores, se requerirá previamente a la persona cuya inscripción vaya a ser objeto de suspensión, cancelación o rectificación para que exponga lo que a su derecho convenga.

E.3.1.5.-RECURSO DE RECONSIDERACION (artículo 68 del RLIE)

Los obligados a obtener y mantener inscripciones en el Registro y los que tengan un interés jurídico podrán impugnar, mediante el recurso de reconsideración, la resolución que la SECOFI decreta denegando, rectificando, suspendiendo o cancelando una inscripción o anotación en el Registro.

La reconsideración deberá interponerse por escrito dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución correspondiente. En el escrito del recurso - deberán ofrecerse los medios de prueba idóneos que se considere pertinentes.

En el caso de que hubiera terceros a quienes depare perjuicio la resolución de la SECOFI que decida sobre la reconsideración interpuesta, deberán acompañarse las copias del recurso que sean necesarias para estar en condiciones de emplazar y correr -- traslado a dichos terceros.

Los terceros serán emplazados para que dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento, comparezcan a manifestar lo que a su derecho e interés - jurídico convenga y a ofrecer los medios de prueba que estimen ne cesarios.

Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior - sin que se hubiere recibido contestación o concluido el término que, en su caso, se haya abierto para desahogar las pruebas ofrecidas (este término no podrá ser menor de 10 días hábiles ni mayor de 20), se resolverá en definitiva.

En los casos en que las pruebas ofrecidas, por encontrar se en el extranjero, exijan un término mayor para su desahogo, este será fijado discrecionalmente por la SECOFI, sin que en ningún caso exceda de tres meses.

E.3.2.- ASPECTOS PARTICULARES DE LA SECCION PRIMERA

(Artículos 54 al 56 del RLIE)

Para obtener y/o mantener su inscripción las personas físicas o morales extranjeras obligadas a inscribirse, o que, en su caso, ya estén inscritas en la Sección Primera del Registro, deberán proporcionar y/o actualizar la información que a continuación se indica:

- 1.-Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y domicilio señalado en México, en su caso;
- 2.-Nombre comercial, denominación o razón social de cada una de las empresas o sociedades de las cuales adquieran activos fijos u obtengan en arrendamiento a las propias empresas o los activos esenciales para su explotación.- Monto de las inversiones realizadas con motivo de las adquisiciones o arrendamientos mencionados y fechas de inversión;
- 3.-Domicilio de la empresa, sucursal o agencia, actividades que efectivamente realizan en ellas y valor de la inversión efectuada en los activos fijos;
- 4.-Datos de identificación de los fideicomisos, descripción de los bienes afectados por los mismos y fechas de su celebración, y
- 5.-Los demás datos complementarios que se soliciten en las

formas aprobadas.

Asimismo, deberán, dentro de los cuatro meses siguientes al día de la clausura de cada ejercicio fiscal, proporcionar la información económica, contable-financiera y de balanza de divisas a la que ya con anterioridad nos hemos referido y que está prevista en el artículo 59 del RLIE.

La información, en su parte económica, deberá comprender:

- a) Los establecimientos industriales, comerciales, de servicios y de otro tipo con ingresos que tengan abiertos y que estén operando, con indicación para cada uno de ellos de los siguientes datos:
 - a.1.-Clase de establecimiento y ubicación;
 - a.2.-Mención de ser nuevo establecimiento, relocalización o ampliación del mismo en su caso;
 - a.3.-Fecha de apertura del establecimiento, y
 - a.4.-Los demás datos complementarios que se soliciten en las formas aprobadas.

- b) Los campos de actividad económica en que operen, con indicación para cada uno de ellos, de los siguientes datos:
 - b.1.-Tipo de producto o servicio que es objeto de la actividad;
 - b.2.-Fecha de iniciación de la actividad, y
 - b.3.-Los demás datos complementarios que se señalen en las formas aprobadas.

- c) Las líneas de productos que fabriquen o realicen, con in

dicación para cada una de ellas, de los siguientes datos:

- c.1.-Tipo de producto que es objeto de fabricación o realización;
- c.2.-Fecha de iniciación de la fabricación o realización del producto, y
- c.3.-Los demás datos complementarios que requieran las formas aprobadas.

Por lo que respecta al contenido de la parte contable - financiera, el Reglamento es omiso y nos remite a lo que se indica en las formas que, para estos efectos, sean autorizadas.

La información "económica, contable-financiera", se proporcionará por ejercicio social y se referirá a la fecha de cierre del mismo. La información se proporcionará aunque los inversionistas extranjeros hubieren adquirido o tenido una participación en el capital de las sociedades solamente durante un lapso parcial del ejercicio social correspondiente y sea que se trate, de ejercicios sociales regulares o irregulares. La exigibilidad de la información corresponde sólo a los últimos cinco ejercicios sociales y fiscales.

E.3.3.- ASPECTOS PARTICULARES DE LA SECCION SEGUNDA

(artículos 57 al 61 del RLIE)

Para obtener y/o mantener su inscripción, las sociedades mexicanas obligadas a inscribirse o que, en su defecto, ya estén --

inscritas en la Sección Segunda del Registro, deberán proporcionar y/o actualizar la información corporativa y "económica , contable y financiera y de balanza de divisas".

La información "corporativa" deberá comprender lo siguiente:

- 1.-La denominación o razón social de la sociedad y su domicilio;
- 2.-El importe del capital social, con indicación del mínimo, del autorizado, del suscrito y del pagado, en su caso;
- 3.-Nombre, nacionalidad y domicilio de cada uno de los socios o accionistas, con indicación de las acciones de que sean titulares y el monto de su inversión nominal;
- 4.-Número de acciones representativas del capital social de empresas que tengan en propiedad o de las que sean titulares, valor de cada una de ellas, montos y fechas de inversión;
- 5.-Fecha en que la sociedad tuvo o haya debido tener conocimiento de la inversión extranjera;
- 6.-La declaración de si se encuentra operando, o fecha de inicio de sus próximas operaciones o , en su caso, de su reanudación, suspensión o cesación (se considera que las sociedades están en operación, cuando obtienen ingresos por ventas o por cualquier otro concepto o cuando tienen derechos de crédito pendientes de ser pagados);
- 7.-La declaración y acreditamiento, en su caso, de si existen acciones representativas de su capital social inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y si cotizan en bolsas de valores mexicanas, con indicación -- del número de títulos afectados y de la serie a que pertenecen;
- 8.-La declaración de si operan como empresas maquiladoras - de exportación, empresas industriales exportadoras o dedicadas al comercio exterior a las que se refiere el artículo 6 y, en el caso de sociedades que tengan el carácter de inversionistas extranjeros, fecha en que:
 - 8.1.-Dejen de operar como empresas maquiladoras de exportación o que sus programas de maquila dejen de estar en vigor.

- 8.2.-Se revoque;dejen sin efectos o extingan las autorizaciones de los programas de importación temporal concedidas a las empresas industriales exportadoras.
- 8.3.-Se suspendan o cancelen definitivamente sus registros como empresas de comercio exterior.
- 8.4.-Los demás datos complementarios que se soliciten - en las formas aprobadas.

La información "económica, contable-financiera" consiste en lo ya descrito en el punto E.3.2., con la aclaración de que se exceptúa de la obligación de proporcionarla respecto de aquellos ejercicios sociales en que la sociedad no haya operado ni obtenido ingresos.

Las sociedades que se constituyan mediante el procedimiento que, en su momento, denominamos "régimen de autorización automática", además de lo arriba indicado, deberán proporcionar a la Sección Segunda del Registro, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha de su constitución, ampliación o adquisición - del carácter de inversionista extranjero, la información relativa a las actividades e inversiones a realizar, así como las proyecciones, estimaciones y expectativas de comportamiento económico de las sociedades o de las ampliaciones, en los siguientes términos, de conformidad con el artículo 61 del RLIE:

- 1.- Descripción detallada de las actividades económicas -- que efectivamente pretenden realizar y la localización geográfica de los establecimientos que abran y operen - bajo el régimen de los artículos señalados.
- 2.- Programa de inversión y financiamiento;

- 3.-Programa de creación de empleos;
- 4.-Programa de desarrollo de proveedores en su caso;
- 5.-Programa de exportaciones y de balanza de divisas;
- 6.-Programa de producción y ventas, y
- 7.-Descripción sumaria de la tecnología que se utilizará.

E.3.4.- ASPECTOS PARTICULARES DE LA SECCION TERCERA

(Artículos 63 al 65 del RLIE)

Para obtener y mantener la inscripción de los fideicomisos y actos que deban inscribirse en la Sección Tercera, las instituciones de crédito deben proporcionar al Registro la siguiente - información:

- 1.-Denominación de la institución de crédito y domicilio.
- 2.-Nombre , nacionalidad y domicilio de los fideicomitentes.
- 3.-Descripción y destino de los bienes fideicomitidos.
- 4.-Fecha de constitución, fines y duración del fideicomiso, y fecha de celebración de los actos a que se refiere la fracción tercera del artículo 63 (aquellos en los cuales los inversionistas extranjeros adquieren los derechos de fideicomisarios derivados de los fideicomisos - regulados por la LIE).
- 5.-Nombre , nacionalidad y domicilio de los inversionistas extranjeros que sean fideicomisarios, tenedores de certificados de participación o que tengan derecho a utilizar o aprovechar los bienes fideicomitidos, con indicación en todo caso, de sus derechos y obligaciones.

6.- Los demás datos complementarios que se soliciten en --
las formas aprobadas.

F.-EL REGIMEN DE SANCIONES EN NUESTRO MARCO JURIDICO

Primeramente, el artículo 3 de la LIE determina que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la -- República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto a los mismos y no invocar la protección de su Gobierno por lo que a ellos se refiere, bajo pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los citados bienes.

"Esta disposición está claramente inspirada en la "Cláusula Calvo", que ahora parece servir para múltiples fines. En este caso, la sanción consiste desde luego en que, infringiendo el convenio tácito de no invocar a un gobierno extranjero, los bienes involucrados pasan a ser de propiedad de la Nación." (93)

Otro aspecto muy diferente, que se podría conceptuar como sanción, es el hecho de prohibir el pago de dividendos a aquellas sociedades que, estando obligadas a inscribirse en el Registro, no cumplan con este requisito. Lo mismo sucede en el caso de títulos valor. Por tanto, serán nulos de pleno derecho esos actos y no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad. "Lo anterior implica para efectos prácticos, por ejemplo, que no tendrán consecuencias fiscales" (94) (artículos 27 y 28 de la LIE).

Además, se sancionará al infractor con una multa hasta -

(93) Robles Glenn, Opus Cit, pág. 162

(94) Ibid Ant, pág. 163

por el importe de la operación, la que será impuesta por la Secretaría o el Departamento de Estado correspondiente.

Las infracciones no cuantificables se sancionarán con multa hasta de \$100,000.00 pesos (artículo 28 de la LIE).

La imposición de multas previstas por contravenir a la Ley, ha sido extendida por el reglamento para su propia inobservancia así como de lo dispuesto en las Resoluciones Generales, autorizaciones y permisos que conforme a estos ordenamientos jurídicos se expidan. También se enriquece a nuestro marco jurídico reconociendo la garantía de previa audiencia (que el legislador aparentemente, olvidó incluir o considero tácita en el art. 28 de la -- LIE) y señalando que la cuantía de la multa se determinará atendiendo a la gravedad de la infracción cometida, la capacidad económica del infractor y, en su caso, a la prolongación en el tiempo de la infracción (art. 69 RLIE).

El artículo 78 del Reglamento también extiende la imposición de las multas contempladas en los artículos 28 y 29 de la -- Ley, para aquellos que no cumplan o cumplan fuera del plazo otorgado, los requerimientos hechos por la SECOFI (independientemente de que esto también pudiera aparejar como consecuencia, la cancelación o suspensión de una inscripción, tema ya tocado en el punto -- E.3.1.4 del presente capítulo).

"Con el propósito de hacer más coercitiva la Ley, los administradores, directores y gerentes generales, comisarios, y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, serán solidaria

mente responsables en lo concerniente a sus funciones, de las obligaciones que establece la Ley. De esta forma, podrán ser sancionados con multa hasta de \$100,000.00 pesos (artículo 29 LIE)". (95)

Bajo pena de perder la patente respectiva, los notarios y corredores deberán incertar en los documentos en que intervengan, las autorizaciones que precisan expedirse en términos de la Ley (artículo 30 LIE). Esta situación también ha sido incluida en otros ordenamientos legales. Sin embargo, es de hacerse notar que estas personas por dichas omisiones, no se hacen acreedoras a multas ni penas corporales.

Igualmente, lo anterior se aplica a los encargados de los Registros Públicos que inscriban los documentos tirados por los fedatarios mencionados, en los que no conste la autorización correspondiente. Los citados encargados de los Registros, pueden perder su cargo, pero no ser multados ni penalizados.

Por último, la Ley se pronuncia en forma drástica, sancionando con prisión de hasta 9 años y multa de \$50,000.00 pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades a que se refiere la Ley en su artículo 2o., de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya disposición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido en su caso (artículo 31 LIE). "En resumen, se trata del caso conocido como "prestanombre", mediante el cual un mexicano adquiere un título -- representativo del capital de una empresa, cuando , en realidad, --

lo hace a nombre de la inversión extranjera, con lo cual permite - el acceso a mayor porcentaje en dicho capital o a sectores en los que dicha inversión no puede participar." (96)

(96) Péreznieto, Opus Cit , pág. 137

CAPITULO IV

**ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL REGLAMENTO DE LA
LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA
EXTRANJERA Y A LA NUEVA POLITICA MEXICANA HACIA LA
INVERSION EXTRANJERA**

CAPITULO IV

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA EXTRANJERA Y A LA NUEVA POLITICA MEXICANA HACIA LA INVERSION EXTRANJERA

A.-NOVEDADES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO.-

Debe aclararse que el RLIE no sólo tiene implicaciones en lo que se refiere a la materia de inversiones extranjeras, sino que, además, abarca otros temas relacionados con la constitución y modificación de las sociedades en general (contengan, o no, inversión extranjera) y con la adquisición de inmuebles hecha por éstas. Con este motivo, hemos de referirnos a las novedades contenidas en el Reglamento clasificándolas en los siguientes rubros:

- A.1.-Relativas, precisamente, a la inversión extranjera directa.
- A.2.-Relativas al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- A.3.-Relativas a la constitución de sociedades, con o sin inversión extranjera; y
- A.4.-Relativas a la adquisición de inmuebles por sociedades, con o sin inversión extranjera.

A.1.-NOVEDADES CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO RELATIVAS A LA IN VERSION EXTRANJERA DIRECTA

- 1.-Un novedoso y muy completo grupo de definiciones conte-

nidas en los artículos 1,4 y 27 (el artículo 1, además de establecer la nomenclatura manejada por el Reglamento, define algunos conceptos ya descritos en otros lugares de este trabajo, como son --- "nuevo campo de actividad económica", "nueva línea de productos", - "nuevo establecimiento" y "relocalización de establecimientos"; el artículo 4, señala cuando habrá de considerarse que una persona es tá vinculada con centros de decisión económica del exterior y, por su parte, el artículo 27, proporciona la clasificación de los "esta blecimientos".)

2.-El establecimiento de plazos condicionados a que si la autoridad no da respuesta a la solicitud que se le plantee, ésta - se tendrá por contestada en sentido afirmativo.

Estamos frente a la figura conocida en el Derecho Administrativo como "afirmativa tácita". La razón de ser de esta figura nos es explicada por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez de la siguiente manera: Cuando el pronunciamiento de la autoridad no se da, el particular puede forzar a la autoridad para que resuelva, -- a través del juicio de amparo, por violación al derecho de peti--- ción, sin embargo, la Ley puede dar un significado al silencio de la autoridad "para proteger los intereses de los administrados que - no pueden esperar eternamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de sus pretensiones, lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación a interpretar el silencio administrati vo cuando existiendo la obligación de resolver dentro de un pla-

zo, la autoridad no responde." (97)

Este silencio puede ser interpretado en uno de dos sentidos:

2.1.-Presumirse que la autoridad ha resuelto en forma adversa a los intereses del promovente, es decir, que se le ha negado su petición. Esta figura ha sido denominada en la doctrina "negativa ficta".

2.2.-La "otra de las formas que frente al silencio administrativo ha adoptado nuestro sistema, es la de considerar que transcurrido el término legal, sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que se le resuelve de manera afirmativa." (98)

Esta figura, conocida como "afirmativa tácita", a diferencia de la negativa ficta, sí produce sus efectos y es oponible por el particular ante la autoridad y frente a terceros.

El RLIE ha recogido el principio de "afirmativa tácita" en los siguientes preceptos:

*Artículo 2.-Que, entre otras cosas, señala que si transcurriesen los plazos marcados por el propio artículo sin que la SECOFI o la SRE emitan los actos que correspondan, se considerara que se concedió la autorización o --

(97) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto: "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, México 1986 (1a. Edición), página 179.

(98) Ibid Ant , págs. 180 y 181

permiso que se hubiere solicitado; y

*Artículo 51.-Que señala que si transcurriese el plazo - de 20 días hábiles de que dispone el RNIE para resolver la inscripción planteada, sin que lo hiciera, se entenderá que la misma ha sido concedida.

3.-Señalamiento de restricciones a la proporción de participación de inversión extranjera, por conducto de la --- "Clasificación Mexicana de Actividades y Productos", elaborada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Esta Clasificación forma parte del Reglamento.

4.-Participación extranjera sin límite en las actividades no incluidas en la "Clasificación...", siempre que se -- cumpla con los requisitos del mecanismo que, en su momento, denominamos "régimen automático".

5.-Se incorporaron disposiciones preexistentes, pero que, anteriormente, constaban en las Resoluciones Generales.

6.-Se señalan como excepciones a la obligación de recabar autorización de la CNIE a los siguientes casos:

6.1.-Nuevos establecimientos para la realización de actividades no restringidas.

6.2.-Nuevos establecimientos para la realización de actividades restringidas, siempre y cuando, se cum---plan las condiciones del régimen automático.

6.3.-Apertura de nuevos establecimientos como resultado de una fusión.

6.4.-La relocalización de establecimientos industriales hacia zonas geográficas de menor concentración industrial.

6.5.-La inversión en nuevas líneas de productos o nuevos campos de actividad económica restringidos según la clasificación cuando:

6.5.1.-Se cumplan los requisitos para el régimen automático.

6.5.2.-Sea por resultado de una fusión.

7.-Creación del "Comité para la Promoción de la Inversión en México", como órgano consultivo y de concertación de acciones en materia de promoción de inversión en el País con los sectores público, social y privado. Asimismo, de conformidad con el artículo 40 del RLIE, la SECOFI -- elaborará un directorio nacional de inversionistas mexicanos interesados en realizar inversiones en asociación con otros inversionistas mexicanos o extranjeros, así como un catálogo de propuestas o proyectos de inversión - extranjera a realizarse en el País, para identificar a inversionistas potenciales mexicanos o extranjeros que tengan interés en la realización de tales proyectos.

A.2.-NOVEDADES RELATIVAS AL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

1.-Se simplifica el Registro con respecto a su estructura

anterior, ya que se reducen las Secciones en que se deben inscribir los inversionistas extranjeros y la inversión extranjera, para quedar como sigue:

*Sección Primera: Registro de personas físicas o morales extranjeras.

*Sección Segunda: Registro de sociedades con participación de inversión extranjera.

*Sección Tercera: Fideicomisos.

- 2.- Hay una declaración indubitable de que el Registro no es público.
- 3.- Se pueden solicitar inscripciones o anotaciones por los siguientes métodos:
 - *Correo registrado.
 - *Mensajería privada.
 - *Telecopia.
- 4.- Principio de afirmativa tácita (Cfr. Supra A.1.2)
- 5.- Ya no se requiere inscribir a sociedades que abran una oficina informativa o de representación.
- 6.- No se requiere inscribir a asociaciones civiles o aquellas dedicadas a proporcionar servicios deportivos, recreativos o culturales.
- 7.- Se define claramente que la fecha que la Secretaría considera efectiva para toda modificación o constitución de sociedades, es la de la escritura pública que protocolice el acto respectivo.

A.3.-NOVEDADES EN CUANTO A LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES CON
O SIN INVERSION EXTRANJERA
(título 5o. del RLIE)

* DIFERENCIAS CON EL SISTEMA ANTERIOR:

- 1.-El notario debe dar aviso a la SRE respecto del convenio de inclusión o exclusión de extranjeros que realicen los socios al constituir la sociedad (art. 31, in fine).
- 2.-Si en un plazo de seis meses a partir de la expedición del permiso otorgado por la SRE no se acredita ante esta autoridad la constitución de la sociedad, la razón social o denominación autorizada quedará libre para ser solicitada por otra sociedad.
- 3.-Sólo se requiere permiso de la SRE para:
 - *Constituir sociedades.
 - *Modificar la cláusula de extranjería.
 - *Para cambiar el nombre, razón social o denominación.
- 4.-Cuando exista coinversión en una sociedad, es decir, participación de inversión mexicana y extranjera, el capital nacional será representado por acciones serie "A" y el extranjero por acciones de la serie "B".

A.4.-NOVEDADES RESPECTO DE LA ADQUISICION DE INMUEBLES POR
SOCIEDADES CON O SIN INVERSION EXTRANJERA

* DIFERENCIAS CON EL SISTEMA ANTERIOR:

- 1.-Las sociedades con "cláusula de inclusión de extranjeros" sólo requieren permiso de la SRE para adquirir inmuebles en las zonas restringidas.
- 2.-Las sociedades con "cláusula de exclusión de extranjeros" no requieren permiso de la SRE para adquirir inmuebles, sin importar el lugar de la República de que se trate.

B) CONSIDERACIONES EN CUANTO A LA CONSTITUCIONALIDAD Y TECNICIDAD

DEL REGLAMENTO

La publicación del RLIE suscitó fuertes debates en dos rubros: el económico y el jurídico. La intención del presente apartado es la de comentar el segundo de éstos.

Fundamentalmente, el punto en el que se han centrado las polémicas versa sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del ordenamiento.

Tenemos así, por un lado, opiniones como la de José Agustín Ortiz Pinchetti: "es un reglamento muy bien construido, contando con una muy buena intención, que es la de liberalizar la recepción de las inversiones extranjeras, pero en el plano estrictamen-

te legal, rompe con el orden constitucional...creo que reformar a la Ley a través de un reglamento es, por supuesto, una gravísima irregularidad" (99); y la de Carlos García Moreno: "es una vía equivocada por la que ha optado el Gobierno Mexicano para facilitar la inversión extranjera en vísperas del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá...como fruto de esta ruta errónea -- del Estado, existe hoy un reglamento que es anticonstitucional, y por lo tanto ilegal." (100)

Por otro lado, también existen opiniones en sentido totalmente opuesto a las ya expuestas, tal es el caso de la de Claudio X. González: "siempre hay opiniones diferentes ante cualquier disposición. Pero éste [el RLIE] se ha estudiado muy a fondo, y la base legal está muy clara en el inciso "d" del artículo 5 de la Ley de Inversiones Extranjeras [SIC], y en las facultades que tiene el Ejecutivo de la Nación, y se ha consultado con abogados eminentes dentro del sector público. La conclusión es que el Reglamento tiene todo el basamento jurídico que se requiere." (101)

Optar por cualquiera de estas dos posturas divergentes, requiere, en nuestro concepto, de algunos comentarios previos relativos a la naturaleza de los reglamentos y de la facultad reglamentaria.

(99) Citado por Monjarraz Moreno en Opus Cit.

(100) Citado por Ortega, Antonio en: "Anticonstitucionalidad de la Reglamentación sobre Inversión Extranjera", en Excelsior, pág. 28-A, 22 de Julio de 1990.

(101) Citado por Monjarraz Moreno en Opus Cit.

B.1.- REGLAMENTOS Y FACULTAD REGLAMENTARIA

La Constitución es la Ley suprema del País y, por lo tanto, representa la base del sistema jurídico mexicano, por ello, toda la legislación y la actuación de las autoridades deben estar acordes a las directrices que ella establece, ya que, en caso contrario, carecerían de la obligatoriedad necesaria.

El artículo 89 de nuestra Ley Suprema, al señalar las facultades del Poder Ejecutivo, prevé la reglamentaria del Presidente de la República, así como las relativas a la administración del Gobierno Federal.

Para efectos de nuestro estudio, centraremos nuestra atención en la facultad reglamentaria que se contempla en la fracción I de la antecitada disposición constitucional, que, a la letra, dice:

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

Según el maestro Gabino Fraga, "el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes...[ya -- que]...si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relacio-

nes a las cuales van a ser aplicados..." (102).

Del párrafo transcrito, podemos derivar algunas de las diferencias principales entre leyes y reglamentos: "la supremacía de la Ley, frente a lo secundario del reglamento, por lo que ante dos normas, una reglamentaria y otra legal, que regulen de manera diferente la misma cuestión, se aplicará la norma legal, ya que la reglamentaria no puede derogarla, ni ir más allá que aquella." (103)

El hecho de que el reglamento no pueda alterar o exceder el contenido de la ley se ha denominado por la doctrina "principio de la primacía o la preferencia de la ley". "Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación." (104)

Precisamente en la determinación de si el RLIE cumple o no, con el principio de "primacía de la ley", radica la cuestión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del ordenamiento en estudio.

B.2.-DISPOSICIONES DE CONSTITUCIONALIDAD DUDOSA DEL RLIE

En términos generales, los artículos que más críticas -- han recibido del RLIE en cuanto a su sustento constitucional, son aquellos que han representado una apertura al capital extranjero

(102) Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, vigésimasexta edición, México 1987, pág. 110

(103) Delgadillo, Opus Cit, Pág. 64

(104) Fraga, Opus Cit, pág. 107

por la vía de la liberalización a los porcentajes de participación y de la exención de autorizaciones por parte la CNIE.

A estos mecanismos de apertura nos hemos referido en el presente trabajo identificándolos como "régimen de autorización automática" que se encuentra contenido en los artículos 5 (que permite a los inversionistas extranjeros la participación en cualquier proporción, en el capital social de las empresas en el acto de su constitución, mientras que las actividades a realizar no tengan señalado un porcentaje especial en la "Clasificación" y siempre que se cumplan los requisitos que, en su momento, expusimos), 28 (que exime de la necesidad de solicitar autorización para la apertura o relocalización de establecimientos, si se cumple con los requisitos del caso) y 29 (que dispone que no será necesaria la autorización para efectuar inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, cuando se cumplan los requisitos que, también en su momento, expusimos).

Según los críticos del RLIE los tres artículos mencionados contravienen a la Ley en sus numerales 5 (que fija la regla general del 49-51%, facultando al mismo tiempo a la CNIE para determinar las excepciones que procedan a dicha regla), 8 (que señala la necesidad de que un inversionista extranjero recabe autorización para que en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa) y 12 en sus fracciones III y IV (que, respectivamente, determinan como facultad de la Comisión, la de resolver sobre inversión extranjera en nuevos establecimientos y en nuevos campos de

actividad económica o nuevas líneas de productos).

Tenemos pues que, mientras la Ley nos señala porcentajes límite de participación y condicionamientos tanto para la adquisición de empresas establecidas, como para la instalación de establecimientos y la realización de nuevas actividades, el Reglamento, -- por su parte, suprime estas "barreras" señalando casos generales de excepción. Esto, según algunos, no sólo representa una violación al principio constitucional de primacía de la ley, sino que, incluso, se constituye como una auténtica reforma a nuestro marco jurídico vigente.

Ya anteriormente habíamos indicado que los defensores del Reglamento aducen que éste cuenta con basamento legal suficiente con fundamento en el artículo 5, inciso D de la LIE, que a la letra dispone:

Artículo 5.- "En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital... d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal... en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa... la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones con forme a las cuales se recibirá, en casos específicos la inversión extranjera... cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias

para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen."

Al anterior argumento, los defensores del RLIE suman el de que, según ellos, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley indica en su último párrafo que "puede haber situaciones que requieran cambios a través de la reglamentación, y la actualización necesaria de los elementos para atraer la inversión extranjera" (105). El párrafo invocado, textualmente dice:

"La regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo. Un mejor conocimiento de la estructura y comportamiento del capital f_oráneo, estudios más profundos sobre su participación en las distintas áreas de la actividad económica permitirán, por los procedimientos previstos por esta Ley, expedir las disposiciones reglamentarias que se consideren convenientes."

B.3.-NUESTRA POSTURA.-

Hemos ya expuesto los argumentos tanto de los críticos como los de los defensores de la constitucionalidad del RLIE. Estamos ya en condiciones de sumarnos a alguna de las dos corrientes.

Por nuestra parte, consideramos que tienen razón los críticos del Reglamento y, en particular, nos adherimos a los conceptos de Ortiz Pinchetti, referentes a que muchos de los efectos buscados por el Reglamento podrían haber sido logrados de una manera mucho menos dudosa por medio de resoluciones generales o, mejor --

aún, mediante reformas a la Ley, siguiendo las formalidades propias del caso.

Nuestra postura se funda en los siguientes razonamientos :

- 1.- Si bien es cierto que el inciso "D" del artículo 5 de la LIE nos indica que los porcentajes de participación de la inversión extranjera en las actividades y empresas podrán ser señalados por disposiciones reglamentarias, en nuestro entender, una correcta interpretación -- del segundo párrafo del propio inciso, nos revelará que dichos porcentajes podrán ser señalados siempre por abajo del 49%.

En efecto, la Ley dispone:

"En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas, y siempre que no tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa... La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje -- que alude el párrafo anterior..."

El uso de las expresiones o términos que nos hemos permitido subrayar, sumado al "espíritu" que se desprende de la Ley como ordenamiento integral así como de su exposición de motivos, nos lleva a pensar que la intención del legislador era que las disposiciones reglamentarias que se dictaran servirían para constreñir la admisibilidad

de la inversión extranjera, más nunca ampliarla, pues dicha atribución corresponde únicamente a la CNIE o, en última instancia, al propio legislador, ya sea mediante la emisión de leyes específicas para determinadas materias o la reforma, abrogación o derogación de la LIE.

2.- Por lo que respecta al argumento de que la exposición de motivos de la Ley reconoce el carácter evolutivo de la materia de inversiones extranjeras y que, para que -- nuestro marco jurídico se mantenga al día será necesaria la emisión de disposiciones reglamentarias, tampoco lo juzgamos válido, ya que, como lo asentamos en su momento, un reglamento tiene como límite a la propia Ley de la que emana (la ley que pretende "proveer en la esfera administrativa") y no puede de manera alguna excederla o contrariarla.

3.- Finalmente, si llevamos a sus últimos extremos el argumento de que la Ley autoriza al Ejecutivo a completar o variar su contenido mediante reglamentos, nuevamente se caería en una violación a la Constitución, esta vez en cuanto a la disposición contenida en su artículo 49, que prohíbe la reunión de poderes en una sola persona.

Por lo que respecta a los artículos 28 y 29 del Reglamento, que también identificamos como "polémicos", creemos que merecen consideraciones análogas a las arriba hechas:

Si la Ley demarca una esfera de competencia para la ---

CNIE, ésta no puede ser alterada por el RLIE que es un ordenamiento jerárquicamente inferior a la Ley, por lo tanto, las disposiciones reglamentarias que eximen a determinadas personas de comparecer ante la Comisión son también inconstitucionales.

No obstante lo anterior, no pensamos que las normas dictadas por el Reglamento sean defectuosas en sentido intrínseco o material, ya que sus vicios tienen un origen formal, es decir, en los medios escogidos para su formulación. Este razonamiento lo apoyamos en lo siguiente:

Fuera del campo rigorista del derecho, y desde un punto de vista práctico, los integrantes de la CNIE son dependientes orgánicamente y deben su nombramiento al Ejecutivo Federal, quien es la autoridad responsable de la emisión del Reglamento. Si, como párrafos arriba adelantamos, estamos en lo correcto al adherirnos a la opinión de Ortiz Pinchetti relativa a que era posible obtener iguales resultados con una Resolución General de la Comisión que con el actual Reglamento, y siendo la primera vía menos dudosa desde el punto de vista constitucional, las únicas explicaciones que encontramos para que se haya optado por la segunda, son de tipo político: 1) Evadir ventilar en un Congreso que por primera vez incluía una representación de importancia de los partidos de oposición, la discusión de un asunto tan propenso a conflictos, como es la posibilidad de reformar la LIE o emitir una nueva ley de la materia; 2) Cancelada la posibilidad de reformar la Ley, optar por el Reglamento sobre la resolución general para tratar de brindar a los inversionistas extranjeros una imagen de voluntad irreversible--

ble en el cambio (partiendo de la base de que, supuestamente, un reglamento es más durable que una resolución general).

Nuestra idea de que era posible instrumentar los cambios dictados a través de una o varias Resoluciones Generales, se sus-
tenta en lo dispuesto por la LIE en el tercer párrafo del inciso "D" del artículo 5 y en el artículo 12 fracciones I, II, III, IV y VI, numerales que, al tiempo que delimitan la competencia de la Comisión, señalan las facultades de tipo discrecional con que cuenta para conocer de los asuntos que fueron materia del Reglamento y, finalmente, para emitir Resoluciones Generales.

Independientemente de los problemas de tipo constitucional que ofrece el Reglamento, contiene otros aspectos criticables que, sin llegar a la gravedad de violentar el orden constitucional, no son del todo satisfactorios desde el punto de vista de la técnica jurídica; nos permitimos comentar los siguientes:

*Se dejó pasar la oportunidad de colmar la laguna relativa a la manera de ejercer el derecho de preferencia contemplado en el artículo 9 de la Ley.

*El Reglamento incorporó en gran medida, disposiciones antes contenidas en las Resoluciones Generales que debieron conservar tal carácter, ya que la Comisión, según dispone la Ley, era el órgano competente para emitir las y no el Presidente de la República (si bien ya hemos reconocido que para efectos prácticos, los integrantes de la Comisión están sujetos a este último). Ejemplo de esto -

son los artículos 8 y 9 (referentes a sociedades financieras para el desarrollo), 13 a 15 (sobre inversión -- neutra) y 23 a 26 (inversión extranjera temporal).

Reiteramos que no pensamos que sea de una gravedad tal, como para considerarla inconstitucional, sin embargo, --- creemos que estas disposiciones se encontrarían mejor - ubicadas en Resoluciones Generales o, mejor aún, incorporadas a la propia Ley, despejando así, cualquier duda -- que pudiera existir tanto sobre su constitucionalidad - como respecto a su tecnicidad.

*Algunas de las disposiciones del título Quinto del RLIE (De la Constitución y Modificación de Sociedades) regulan cuestiones ajenas a la materia de inversiones ex--- tranjeras y, desde luego, a la LIE. Esto se debe a que el citado Título Quinto, no tiene como fuente primaria a la LIE, sino que sustituye al "Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores Podrá Conceder Licencias o Autorizaciones Relativas a la Constitución o Modificación del Acta Constitutiva o Estatutos de las Socieda-- des que se Citan"; de esto se desprende que las disposiciones en cuestión, estrictamente, no son reglamentarias de la LIE (lo que no obsta para su validez, pues el Ejecutivo sí goza de competencia para emitir las, por lo que nuestra crítica estriba en que estarían mejor ubicadas en un decreto particular o, mejor aún, en la propia Ley).

*Algunas de las disposiciones contenidas en el Título -- Sexto (De la Adquisición y Arrendamiento de Inmuebles)- merecen consideraciones análogas a las hechas en el punto inmediato anterior, pues, "stricto sensu" tampoco son - reglamentarias de la LIE.

C) EL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y
REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA FRENTE A LA CIRCUNSTANCIA
ECONOMICA DEL PAIS

En el mes de Agosto de 1991, la SECOFI publicó un informe concerniente a la evolución de las inversiones extranjeras en nuestro país, desde el inicio de la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari hasta dicha data.

En el mencionado informe oficial, se puntualiza que el ingreso de la inversión extranjera durante el presente régimen supera en 2.4 veces a la del periodo de José López Portillo (1977-1982) y es mayor en casi 6,500 millones de dólares a la cifra obtenida entre los años de 1983 y 1988, lapso correspondiente al gobierno de Miguel de la Madrid.

Para mediados de 1991, el monto acumulado de inversión extranjera en México es aproximadamente de 42,929.2 millones de dólares (de los cuales, según el informe en comento, el 44% ingresó durante el actual régimen).

La cantidad arriba mencionada representa, a juicio de ---

Juan Antonio Zuñiga y María de Jesús Espinoza (106) el 20% del PIB (producto interno bruto) mexicano y de ella, 10,583 millones de dólares (24.6%) pertenecen a la inversión extranjera colocada en el mercado bursátil.

Como es natural, las cifras oficiales ponen énfasis en -- los que se consideran "logros" del Gobierno en curso, detallándonos que "como inversión directa durante el actual gobierno han ingresado al país 8,258.8 millones de dólares, un monto equiparable al 66% del capital foráneo invertido en México durante el sexenio presidido por Miguel de la Madrid Hurtado". (107)

Uno de cada 2.3 dólares que ingresaron al país durante -- el periodo transcurrido de la administración salinista, lo hicieron dentro del lapso que va de Enero a Mayo de 1991. Esto representa -- una captación de aproximadamente 8,109.7 millones de dólares (tanto de inversión extranjera directa como de la colocada en bolsa) durante esos cinco meses.

Estrictamente, como inversión extranjera directa se reci-bieron de Enero a Mayo de 1991, 2,367 millones de dólares y como capital foráneo invertido en el mercado de valores ingresaron alrededor de 6 mil millones de dólares.

Por lo que respecta al origen de los capitales existen-- tes, y limitándonos únicamente a la inversión directa acumulada, --- aproximadamente 32,346.2 millones de dólares, tenemos que el 62.9 %

(106) Cfr. Zuñiga, Juan Antonio y Espinoza, María de Jesús: "La Inversión Extranjera Acumulada, 42 Mil Millones de Dólares", en "La Jornada", primera plana, 7 de Agosto de 1991.

(107) Ibid Ant.

(20,335.3 millones de dólares) son de origen estadounidense.

"En términos comparativos, el monto acumulado de la inversión extranjera estadounidense en el país es equivalente a más de diez veces la del capital alemán invertido en México, el cual ocupa el segundo sitio entre las naciones que participan con sus recursos en la economía nacional. Durante el presente régimen, por cada trece dólares que se han invertido en el país, ha ingresado uno de procedencia alemana." (108)

Después del capital alemán, que representa el 6.2% de la inversión extranjera existente en el país (cifra correspondiente a Mayo de 1991), los escaños son ocupados por el inglés con el 6.1%, el japonés con el 4.7%, el francés con el 4.3%, el suizo -- con el 4.1%, el español con el 2.2%, el canadiense con el 1.4%, el holandés con con 1.3%, el sueco con 1.1% y el italiano con 0.2%. El 5.4% restante se reparte en orígenes diversos que incluyen a los siguientes países: Chile, Dinamarca, Panamá, Uruguay, Liechtenstein, Luxemburgo, Perú, Checoeslovaquia, Argentina, Austria, Bélgica, Bermudas, Corea del Sur, Haití e Irán.

El flujo de recursos de nacionalidad francesa es el que se ha incrementado en mayor medida en los últimos años pues, entre Diciembre de 1988 y Mayo de 1991, aumentó en un 86.4% (646.9 millones de dólares).

Ulteriormente a los casos de Francia y Estados Unidos, la importancia por aumento proporcional le corresponde a los capi-

tales de procedencia suiza, que tuvieron un incremento del 36.5% -- (equivalente a 367.2 millones de dólares), alemana con el 25.8% -- (que representa unos 408.6 millones de dólares), británica con el 12.6% (alrededor de 222 millones de dólares) y, finalmente, japonesa con un aumento del 11.6% (representado por 184.7 millones de dólares).

No está de más reiterar que las cifras mencionadas se refieren exclusivamente a la inversión extranjera directa en sentido estricto, ya que respecto a la colocada en Bolsa, su aumento -- fué aún más espectacular, como lo revela que sus cifras pasaran de 808 millones en 1989 (año en que se aprobó el mecanismo que permite la participación de la inversión extranjera en el mercado -- bursátil nacional) a 4,510 millones en 1990 y a 10,583 millones -- de dólares en Mayo de 1991, ésto representa un incremento de más del 1000%.

El informe oficial que hasta ahora hemos comentado, pareciera conducirnos a la conclusión de que el régimen inaugurado por el RLIE ha tenido un éxito contundente, no obstante, cabe hacer algunas acotaciones al respecto que quizás nos brinden una perspectiva más objetiva:

*El mérito del aumento en el ingreso de capital foráneo no se atribuye únicamente a la modernización de nuestro marco jurídico (que, finalmente, pudiera resultar una circunstancia secundaria), sino que también involucra a la rehabilitación económica que en diversos renglones ha --

gozado el país, tornándolo en un mercado atractivo para la inversión.

*El flujo de recursos no tuvo progreso digno de interés particular durante los primeros dos años de vigencia -- del RLIE, en cambio, se acusó notablemente con los rumores en torno a la celebración de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

*La mayor parte de la inversión extranjera recibida en lo que va del sexenio, se ha colocado en el mercado bursátil y no en lo que, estrictamente, puede considerarse actividades productivas, por lo tanto, los beneficios reportados no son tan extensos como los descritos en la parte conducente del primer capítulo de este trabajo.

*La posible (a estas alturas casi segura) firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, ha suscitado discusiones referentes a la factible anacronía de nuestro marco jurídico, siendo que existen opiniones cada vez más aceptadas en torno a la necesidad de promulgar una nueva ley sobre inversiones extranjeras, que incorpore y, al mismo tiempo consolide, las medidas instauradas por el RLIE.

Todo parece indicar que la materia de inversiones extranjeras estará, en el futuro cercano, sujeta a cambios que adecúen -- nuestra legislación a los nuevos tiempos que en materia económica vive el país.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

I.- Entendemos por "inversión extranjera", la colocación y empleo de recursos por parte de una entidad en país ajeno al propio, con la finalidad de obtener beneficios de distintos órdenes, tales como: la ampliación de mercados, la recaudación de dividendos, la disquisición de mayores rendimientos, la búsqueda de un clima fiscal de óptimo provecho, etc.

La "entidad" mencionada puede ser un mero agrupamiento de tipo económico, o bien, puede gozar de personalidad jurídica, en este último caso es indistinto que sea de orden individual o colectivo o que se regule en su nación originaria por el derecho público o el privado.

II.- El factor determinante que obliga a un país a permitir -- el ingreso de capital foráneo a su sistema económico, es la necesidad de cubrir la falta de un ahorro interno que genere inversión, con la importación de ahorro externo, precisamente, en forma de inversión.

III.- Un país subdesarrollado (o sea, aquel que produce menos de lo que consume), que no admitiera el acceso de inversión extranjera, tendría las siguientes alternativas de crecimiento económico:

*Continuar con la erosión del nivel de vida de su población;

*Imponer el racionamiento; o

*Recurrir al endeudamiento.

La inversión extranjera, con sus defectos y virtudes, es preferible a cualquiera de las opciones indicadas.

IV.- En la legislación mexicana no existe lo que propiamente pueda considerarse una definición de "inversión extranjera", sin embargo, se dan los criterios para identificar como tal, a la realizada por:

*Personas morales extranjeras.

*Personas físicas extranjeras.

*Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.

*Empresas mexicanas en las que predomine el capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de dicha empresa.

V.- La inversión extranjera puede ser de dos tipos: indirecta y directa. La primera es aquella que asume la forma de préstamos o créditos a personas físicas o morales de otros países; la segunda se presenta cuando hay colocación de recursos directamente en empresas foráneas obteniendo, al mismo tiempo, derechos de propiedad u otros análogos que impliquen un control sobre éstas.

VI.- El fenómeno de las transnacionales constituye uno de los temas centrales en el estudio de las inversiones extranjeras. La normatividad existente revela que la preocupación del

legislador no estribó tanto en la nacionalidad del inversionista foráneo, como en el "aparato" (la transnacional) -- que pueda existir detrás de él.

VII.- Entendemos por transnacional, un agrupamiento empresarial -- que desarrolla sus actividades en una pluralidad de Estados, operando de acuerdo a una estrategia global determinada desde una matriz.

VIII.- El agrupamiento de empresas que constituye a la transnacional, por lo regular se integra:

*De manera vertical.-

Una piramidación de sociedades con personalidad jurídica definida. Las sociedades en cuestión realizan actividades que se eslabonan en el proceso productivo de la totalidad del grupo de manera tal, que unas pueden dedicarse exclusivamente a la extracción de materias primas o a su transformación y, otras, a la comercialización de productos terminados.

*Horizontalmente.-

Aquel agrupamiento en el que sólo existen dos categorías de entidades; las filiales, un grupo extenso de empresas autónomas que realizan actividades similares -- en sus respectivas sedes y sin mayor relación entre sí, que la de estar hermanadas por su dependencia a -- una misma matriz (segunda categoría de entidad).

*En forma de conglomerado o consorcio.-

Un grupo formado por una cabeza (matriz) y una familia heterogénea de empresas (filiales) con actividades que pueden ser diferentes e incluso inconexas entre sí. El objeto de la matriz, por lo regular se limita a la administración de las filiales y a la especulación financiera.

IX.- Desde el punto de vista jurídico, la actuación de la trasnacional en el país que la acoge, prácticamente se desarrolla de manera idéntica a la de cualquier otra sociedad o empresa mercantil. Las notas que la distinguen, deben ser buscadas en el campo de las ciencias administrativas, siendo que, en nuestro entender, los rasgos que la particularizan son:

- a) Que su órgano controlador, o sea su matriz, se ubica en el extranjero;
- b) Su pertenencia a un grupo empresarial que depende de la misma matriz y que se encuentra disperso en varias naciones; y
- c) Que, casi siempre, la trasnacional cuenta con inmensos recursos tecnológicos y financieros.

X.- Las consecuencias de los tres rasgos arriba mencionados -- son extensas y representan una situación ventajosa de las trasnacionales frente a sus competidoras locales; por ejemplo, pueden distribuir las etapas de sus procesos producti-

vos y comerciales en los distintos países en que operan, atendiendo a factores como el menor costo de la mano de obra; concentrar sus motivos de tributación en naciones con impuestos bajos; manipular sus precios de transferencia; aprovechar las coyunturas de los mercados internacionales de divisas, etc. En síntesis, están en condiciones de crear una economía global propia, aislada de las problemáticas locales de los Estados en que operan.

XI.- Entre los aspectos considerados como negativos de la inversión extranjera, cabe destacar los siguientes:

XI.1.-Desajustes económicos causados por los desplazamientos de las sumas astronómicas de capitales que manejan las transnacionales.

XI.2.-Los problemas del imperialismo y la dependencia expuestos por la doctrina marxista-leninista.

Por lo que respecta a la tesis del imperialismo, ésta estriba en conceptualizar a las empresas transnacionales como un instrumento mediante el cual, un país rico (imperio o metrópoli) explota al proletariado de un país pobre.

Por lo que toca a la teoría de la dependencia, sus argumentos consisten en afirmar que el Estado que da cabida al capital foráneo lesiona, por este hecho, su capacidad de autodeterminación y soberanía. Los opositores del marxismo-leninismo, por su parte, estiman que las hipótesis descritas se derrumban

al estrellarse con las siguientes realidades:

*Del 100% de la inversión extranjera que se da en el mundo, más del 80% se lleva a cabo entre los -- países desarrollados y no de éstos hacia los subdesarrollados.

*Todas las potencias mundiales, incluyendo a los Estados Unidos y a la Unión Soviética, fomentan el -- ingreso de capital extranjero a sus economías.

*Existen transnacionales cuyas matrices se ubican en países subdesarrollados y sus filiales en naciones del "primer mundo".

*En los países desarrollados, los ingresos obtenidos por los dividendos reportados por la inversión colocada en el extranjero, representan un porcentaje mínimo de su producto nacional bruto.

*Para los teóricos del neoliberalismo, la dependencia no estriba tanto en la mayor o menor participación de capital foráneo en su economía, como en la necesidad de importar bienes para la subsistencia de su pueblo.

XI.3.-Existen estudios que indican que los inversionistas recaudan mayores recursos de los que con su motivo -- ingresan al país receptor. Siendo ésta la más grave -- crítica que puede hacerse a la inversión extranjera, debe aclararse que la validez de los citados estudios es relativa, pues no contemplan periodos lo suficientemente largos como para resultar definitivos ni abarcan datos como el impacto benéfico de las empresas de capital extranjero en la balanza comercial y el desarrollo por "arrastre" generado en torno a la presencia de capital foráneo.

XI.4.-Desplazamiento de empresas de integración nacional -- debido a los enormes recursos que respaldan a las --

transnacionales, permitiéndoles esto, una actuación de tipo oligopólico frente al mercado.

XII.- De los principales beneficios que reporta la inversión extranjera, cabe destacar los siguientes:

- a) Suple la carencia de capital local.
- b) Permite la producción de artículos que de otra manera tendrían que importarse.
- c) Colabora en la exportación de bienes y servicios, con los consiguientes beneficios para la balanza de pagos.
- d) Contribuye al desarrollo tecnológico del país receptor al instaurar en él, procedimientos de producción o comercialización vanguardistas.
- e) Detona un proceso de inversión en cascada en ramos conexos, contribuyendo al desarrollo de la economía en general (desarrollo por arrastre).
- f) Participa en la creación de empleos.
- g) Acelera la integración del país a las corrientes económicas de bloques y libre comercio que rigen al mundo actual.

XIII.- La publicación del Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), - representa un giro radical en las políticas seguidas por nuestro país en torno al fenómeno de las inversiones extranjeras, pues les brinda a éstas facilidades nunca antes

vistas, siendo la principal, la de abrir 58 actividades económicas al 100% de participación de capital foráneo sin necesidad de que medie previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) si se cumple con ciertos requisitos; asimismo, se permite participación mayoritaria del capital extranjero que satisfaga condiciones análogas en 34 actividades más.

XIV.- Estrictamente, las novedades contenidas en el RLIE son las siguientes:

a) Proporciona definiciones de conceptos hasta ahora sujetos a diversas interpretaciones, tales como: "nuevos campos de actividad económica", "nuevas líneas de productos", y "vinculación con centros de decisión económica del exterior".

b) La instauración de la figura conocida como afirmativa tácita por el artículo 2o., que señala que si transcurrieran los plazos marcados por el propio numeral, sin que la SECOFI o la SRE emitan los actos que correspondan, se considerará que se concedió la autorización o permiso que se hubiere solicitado.

Por su parte, el artículo 5o. dispone que si transcurriese el plazo de 20 días hábiles con que cuenta - el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) para resolver la inscripción planteada sin que lo hiciera, se entenderá que ésta ha sido concedida.

c) Creación de un régimen automático que exime de la obligación de recabar autorización de la CNIE en los siguientes eventos:

c.1.- Constitución de sociedades con hasta el 100 % de capital extranjero cuando se cumplan los siguientes requisitos:

* Los inversionistas extranjeros apliquen sus recursos en activos fijos hasta por el monto que periódicamente fije la SECOFI.

* Las inversiones se realicen con capitales provenientes del exterior.

- * Las sociedades que se constituyan ubiquen sus establecimientos industriales fuera de zonas geográficas de mayor concentración.
 - * Las empresas en cuestión mantengan un saldo de equilibrio en su balanza acumulada de divisas durante los primeros 3 años de operación.
 - * Se generen empleos permanentes estableciendo programas continuos de entrenamiento y capacitación para los trabajadores.
 - * Se apliquen tecnologías adecuadas y se observen las disposiciones legales vigentes en materia ecológica.
- c.2.-La instalación de nuevos establecimientos para la realización de actividades consideradas como no restringidas por la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos.
- c.3.-Nuevos establecimientos para la realización de actividades restringidas, siempre y cuando se cumplan condiciones análogas a las relativas a la constitución de empresas (supra.c.1).
- c.4.-La apertura de nuevos establecimientos por resultado de fusiones.
- c.5.-La relocalización de establecimientos fabriles hacia zonas de menor concentración industrial.
- c.6.-La inversión en nuevas líneas de productos o nuevos campos de actividad económica restringidos según la "Clasificación...", en cualquiera de los siguientes dos supuestos:
- * Cuando sea por resultado de una fusión.
 - * Cuando se cumplan requisitos análogos a los señalados en el punto c.1.
- d) La creación de un Comité para la Promoción de la Inversión en México.
- e) Reestructuración del Registro Nacional de Inversiones extranjeras, ordenándolo en tres secciones (anteriormente eran cuatro):
- * Primera.-Para la inscripción de personas físicas o morales extranjeras.
 - * Segunda.-Registro de sociedades con participación de inversión extranjera.
 - * Tercera.-Fideicomisos.

XV.- Nos adherimos a las corrientes que consideran que el contenido de los artículos 5o, 28o, y 29o. del Reglamento, rompen con el principio constitucional de "primacía de la ley" derivado de los artículos 89, fracción I y 72 de nuestra Carta Magna, pues chocan con lo dispuesto en los numerales 5, 8 y 12 Fracciones III y IV de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera.

En último extremo, el reglamento modifica nuestro orden jurídico vigente pasando por encima de la Ley de la que emana.

VI.- En nuestro concepto, algunas de las novedades más radicales contenidas en el Reglamento pudieron ser instauradas de manera mucho menos dudosa desde los puntos de vista constitucional y técnico-jurídico a través de una o varias Resoluciones Generales o, mejor aún mediante reformas a la Ley.

VII.- En un principio, el impacto económico de las reformas a --- nuestro marco jurídico planteadas por el Reglamento no fue tan exitoso como se esperaba, sin embargo, en el último año se dio una espectacular mejoría en el ingreso de inversión extranjera a nuestro país. No obstante lo anterior, debe acortarse que buena parte de los recursos captados de han colocado en mercados de especulación (bolsa de valores) y no propiamente en actividades productivas.

XVIII.- Creemos que el método seguido para reformar a nuestro marco jurídico valiéndose de la publicación del Reglamento,-- fué elegido en su momento, para evitar el espinoso problema de ventilar ante un Congreso con una novedosa composición que por primera vez incluía un número importante de integrantes de partidos de oposición, la posibilidad de una nueva ley para regular a la inversión extranjera o bien, de reformar la vigente.

Sin embargo, en el tiempo transcurrido desde la publicación del Reglamento a la fecha, la circunstancia económica y política del País ha variado: Por un lado, después del tropiezo de las elecciones, el régimen oficial ha consolidado su fuerza y, en buena medida, su prestigio; por otro, las reformas a las leyes electorales redujeron la probabilidad de enfrentarse a un Congreso con composición hostil y, finalmente, las negociaciones que llevan con Canadá y los Estados Unidos para la probable celebración de un tratado de libre comercio, permiten especular sobre la probabilidad de una nueva Ley, más moderna y abierta que la anterior y que, desde luego, incorpore (de paso convalidando) el contenido del actual Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

BIBLIOGRAFIA

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

TEXTOS ESPECIALIZADOS

- 1.- ALVAREZ Soberanis, Jaime: "La Regulación de las Invencciones y Marcas y de la Transferencia de Tecnología", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1982.
- 2.- ARILLA Vila, Manuel: "Regulación Económica y Fiscal de la Empresa", Editorial Kratos, la. Edición, México 1988.
- 3.- BARRERA Graf, Jorge: "Inversiones Extranjeras", Editorial Porrúa, primera edición, México 1973.
- 4.- BRITO Moncada, Javier Ramón: "Derecho Internacional Económico", Editorial Trillas, primera edición, México 1982.
- 5.- CARRILLO, Jorge y HERNANDEZ, Alberto: "Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora", Secretaría de Educación Pública, Colección Frontera, primera edición, México 1985.
- 6.- DELGADILLO, Luis Humberto: "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, primera edición, México 1986.
- 7.- FRAGA, Gabino: "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, vigésimo octava edición, México 1989.
- 8.- GOMEZ PALACIO y Gutiérrez Zamora, Ignacio: "Inversión Extranjera Directa", Editorial Porrúa, primera edición, México 1985.
- 9.- HEILBRONER, Robert L.: "Vida y Doctrina de los Grandes Economistas" (traducción de Armando Lázaro Ros), Ediciones Orbis, primera edición, Barcelona 1985.
- 10.- KRAUZE, Enrique: "Alvaro Obregón: El Vértigo de la Victoria", Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1987.
- 11.- " " "Venustiano Carranza: Puente entre Siglos", Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1987.
- 12.- LATTES, Robert: "Un Billón de Dólares: El Mundo Económico de las Transnacionales", Editorial Planeta, primera edición, México Marzo de 1983.

- 13.- MANTILLA Molina, Roberto L: "Derecho Mercantil", Editorial Porrúa, vigésimo cuarta edición, México 1986.
- 14.- PAZOS, Luis: "Ciencia y Teoría Económica", Editorial Diana, primera edición, novena impresión, México 1983.
- 15.- PEREZNIETO, Leonel: "Derecho Internacional Privado", Editorial Harla, tercera edición, México 1987.
- 16.- IBID ANT, quinta edición, México 1990.
- 17.- PERROUX, Francois: "Las Empresas Transnacionales y el Nuevo Orden Económico del Mundo" (traducción de Hugo Rangel Cuouto), - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, México 1982.
- 18.- RAMOS Garza, Oscar: "México ante la Inversión Extranjera", edición del autor (Impresora Azteca), México 1971
- 19.- WIONCZEK, Miguel S: "Capital y Tecnología en México y América Latina", Editorial Miguel Angel Porrúa, primera edición, México 1981.
- 20.- "Una Versión de los Setentas", Editorial Miguel Angel Porrúa, primera edición, México 1981.
- 21.- WITKER V, Jorge: "Derecho Económico", Editorial Harla, primera edición, México 1984.

OBRAS COLECTIVAS

- 22.- "INVERSION EXTRANJERA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA EN MEXICO", autores varios, Asociación Nacional de Abogados de Empresa y Editorial Tecnos, primera edición, México 1973.
- 23.- "DOING BUSINESS IN MEXICO", obra colectiva de autores mexicanos y estadounidenses, Universidad de Chicago, Estados Unidos de América, 1990.
- 24.- "ANUARIO JURIDICO NUMERO VII", Instituto de Investigaciones - Jurídicas UNAM, autores varios, México 1980.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

- 25.- FRIAS, Yolanda: "Reseña Bibliográfica del libro de Tugendhat: "Las Transnacionales", en Revista de la Facultad de Derecho -

de la UNAM, Septiembre 1981.

- 26.- GARCIA Moreno, Victor Carlos: "El Impacto de las Empresas Transnacionales en el México Contemporáneo y en la Frontera Norte", en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Abril -- 1979.
- 27.- FERROUX, Francois: "Las Firmas Transnacionales y la América Latina", en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Septiembre-Diciembre 1978.
- 28.- RANGEL Cuouto, Hugo: "Reseña Bibliográfica del libro de Tugendhat: Las Transnacionales", en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM núm. 25.
- 29.- SANCHEZ Covisa, Joaquín: "Riqueza, Desarrollo y Dependencia", en Revista "Orientación Económica", núm. 37, Marzo 1972, Caracas, Venezuela.

LEGISLACION CONSULTADA

- 30.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Alco, México 1989.
- 31.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, en "Legislación sobre Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras", Editorial Porrúa, México 1990, décima quinta edición.
- 32.- LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATENTES Y MARCAS", en Ibid - Ant.
- 33.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO - COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, Editorial Porrúa, quincuagésima séptima edición, México 1989.
- 34.- CODIGO DE COMERCIO, en "Código de Comercio y Leyes Complementarias", Editorial Porrúa, quincuagésima segunda edición, México 1989.
- 35.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, en Ibid ant.
- 36.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION, en "Guía del Extranjero", BRAVO Caro, Rodolfo, Editorial Porrúa, décima quinta edición, México 1988.

- 37.- REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, en "Legislación sobre Propiedad industrial, Transferencia de Tecnología e Inversiones Extranjeras", Editorial Porrúa, decimoquinta edición, México 1989.

REVISTAS Y PERIODICOS DE INTERES GENERAL

- 38.- GONZALEZ, Claudio X: "Esto es Sólo el Fin del Principio" (entrevista), Revista "EXPANSION", Julio de 1989, México.
- 39.- MONJARRAZ Moreno, Jorge: "Inversión Extranjera: A Puerta Abierta", Revista "EXPANSION", México, Julio 1989.
- 40.- OROZCO, Juan Carlos: "Inversión Extranjera: Tener o no crecer.." en Revista "EXPANSION", México, Marzo de 1990.
- 41.- " " " " "La Improbable Inversión Extranjera", en - Revista "EXPANSION", México, Julio 1990.
- 42.- ORTEGA, Antonio: "Anticonstitucionalidad de la Reglamentación Sobre Inversión Extranjera" en periódico "EXCELSIOR", 22 de Julio de 1990. (sección "A")
- 43.- ZUÑIGA, Juan Antonio y ESPINOZA, María de Jesús: "La Inversión Extranjera Acumulada, 42 Mil Millones de Dólares", en periódico "LA JORNADA", primera plana, 7 de Agosto de 1991.

OBRAS GENERALES DE CONSULTA

- 44.- "DICCIONARIO DE ECONOMIA", Ediciones Orbis, Barcelona, 1983.
- 45.- "PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO", Editorial Larousse, cuarta edición, París 1973.
- 46.- "ENCICLOPEDIA DE MEXICO", Editorial Enciclopedia de México, segunda edición, México 1987.