

905
2es.

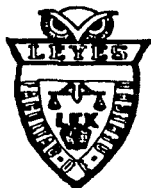


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO JURIDICO-ECONOMICO DE LA INVERSION
EXTRANJERA EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO DAVID SANDOVAL CALDERON



DIRECTOR DE TESIS:

LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIS

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO CONCEPTO Y GENERALIDADES DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

1.1. Generalidades.....	1
1.2. Conceptos Básicos de la Inversión Extranjera.....	12
1.3. Finalidad Teórica de una Ley de Inversión Extranjera.....	19

CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTORICOS

2.1. La Conquista como Primer Antecedente.....	22
2.2. Inicio de la Inversión Extranjera en México.....	23
2.3. La Epoca del Porfiriato.....	24
2.4. La Inversión Extranjera en México en la Primera Mitad del Siglo XX (1910 - 1930).....	26
2.5. La Inversión Extranjera en la Epoca Cardenista.....	27
2.6. La Inversión Extranjera en la Segunda Mitad del Siglo XX.....	27
2.7. Periodo de Reconstrucción.....	28
2.8. Periodo de Industrialización (1940 - 1971).....	38
2.9. Periodo Contemporáneo.....	44

CAPITULO TERCERO
MARCO JURIDICO PARA LAS
INVERSIONES EXTRANJERAS

3.1. Fundamento Constitucional.....	53
3.2. Ley de Inversiones Extranjeras	
a) Objeto	
b) Sujetos	
c) Autoridades	
d) Sanciones.....	70
3.3. Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras.....	73
3.4. Inversionistas Extranjeros.....	77
3.5. Limitaciones a la Inversión Extranjera.....	87
3.6. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.....	117
3.7. El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	134
3.8. Marco Jurídico del Régimen de Sanciones.....	152

CAPITULO CUARTO
LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA
FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA
COMISION NACIONAL DE INVERSIONES
EXTRANJERAS

4.1. Naturaleza Jurídica de los Reglamentos.....	157
4.1.1. Concepto de Reglamento.....	161
4.1.2. La Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo.....	164
4.1.3. La Prohibición de Delegar la Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo en Persona o Entidad Alguna.....	175
4.2. La Anticonstitucionalidad de la Facultad Reglamentaria de la Comisión Nacional de Inversiones	

Extranjeras, establecida en el
Artículo 12, Fracción IV de la
Ley para Promover la Inversión
Mexicana y Regular la Inversión
Extranjera..... 177

4.2.1. Características de las
Resoluciones Emitidas
por la Comisión Nacional
de Inversiones Extranjeras..... 180

4.2.2. Resolución General que
Sistematiza y Actualiza
las Resoluciones Generales
emitidas con anterioridad
por la Comisión Nacional de
Inversiones Extranjeras..... 185

4.2.3. Inversión Extranjera en
Nuevos Establecimientos..... 188

4.2.4. Inversión Extranjera en
Nuevos Campos de actividad
Económica y Nuevas Líneas
de Productos..... 191

CAPITULO QUINTO
LA INVERSION EXTRANJERA Y EL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO..... 195

CONCLUSIONES..... 211

BIBLIOGRAFIA..... 229

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

El principal objetivo de la actual política Internacional es la procuración y el entendimiento entre las naciones, la apertura de fronteras y la creación de una verdadera comunidad Internacional, tal es el caso que como ejemplos, podemos citar la caída del muro de Berlín y los grandes cambios sufridos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.), hoy en día Comunidad de Estados Independientes a consecuencia de la Perestroika.

En los últimos años los países han promulgado nuevas leyes, para fomentar la Inversión Extranjera y se han avocado a la elaboración de acuerdos bilaterales sobre inversiones con Países Exportadores de capital, aspecto que con la apertura comercial de nuestro país adquiere mayor relevancia para el mismo, prueba de ello es el tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

En la actualidad, México comienza a competir en los mercados en donde se encuentran las potencias mundiales, por lo que requiere un aumento del nivel de calidad en su producción, así como en la capacidad de producir en cantidades suficientes y a una velocidad tal, que le permitan competir

con éxito en él, es decir con los mercados mundiales; para esto se requiere de una calificada mano de obra, estableciendo mejores y adecuados programas de capacitación, aumento a las inversiones de capital en la producción y en los servicios. Para esto es necesario disponer de amplios recursos y, dado que con los que se cuenta en el país no siempre son suficientes, siendo que es necesario de allegarse a recursos provenientes de otros países; y esto se logra a través de la inversión extranjera, lo que viene a complementar a la inversión nacional.

En México, existen condiciones que favorecen, más que nunca, a la Inversión extranjera; habiendo también un sin número de aspectos que la obstruyen o bien la dificultan, desviando recursos que podrían ser para México, ya que si alguna persona encuentra obstáculos considerables para invertir en un país, puede tomar la decisión de hacerlo en otro.

Dada la situación actual de México, hablando de lo social, de la política y de la economía, resulta ser un país atractivo para la Inversión Extranjera, sin olvidar la existencia de algunos factores que obstaculizan la misma, de entre los cuales se pueden considerar la falta de actualización, en que se encuentra la regulación jurídica con

respecto a este tipo de inversión; la misma debe ser flexible y atractiva; podría ser una puerta más de entrada al capital y la tecnología extranjera sin que por ello los intereses de los mexicanos queden desprotegidos.

Es por ellos que urge una pronta actualización para no entorpecer el crecimiento del país, con el fin de no desviar las grandes inversiones y que México, en este momento requiere para su desarrollo, los cuales repercutirían en forma directa para el beneficio del país y sus ciudadanos, como del país inversionista.

A mi juicio, a través de la historia, México ha mantenido una postura defensiva en Materia de Inversión Extranjera; sin embargo, los cambios en el ámbito Internacional sobre la forma de incautar bienes y solucionar divergencias, aunado a los avances y necesidades económicas de nuestro País, imponen la necesidad de reevaluar nuestras circunstancias y abrirnos a las corrientes Mundiales Modernas. En este esfuerzo, considero que será indispensable que se estudie a fondo la Política de nuestro País, en Materia de Inversión Extranjera, no sólo como País Anfitrión, sino fundamentalmente como País cuyos Nacionales tienen la capacidad y el potencial de participar activamente en la economía de otros Países.

Es por esta razón que elaboro este Trabajo de Investigación teniendo como objetivos finales, el aportar aspectos Jurídicos que, ofrezcan garantías, contra riesgos no comerciales a los Inversionistas Nacionales en el Extranjero y viceversa, encontrar esta seguridad a su Inversión, todo esto a través de un estudio Jurídico Económico de nuestra Política, así como de los tratados Internacionales en la apertura comercial con los diferentes países de los que se trate.

CAPITULO PRIMERO:

CONCEPTO Y GENERALIDADES DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

CAPITULO PRIMERO

1-1. GENERALIDADES

En este inciso tratare de elaborar un concepto general de lo que es la Inversión Extranjera, así como de los términos que intervienen en la misma, tomando como base nuestra legislación.

En el caso concreto, la Inversión Extranjera en nuestro país, se encuentra regulada por una ley, "LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA"(1), la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día nueve de marzo de mil novecientos setenta y tres.

En su artículo 2o. nos precisa lo que se considera una Inversión Extranjera en cuanto a los sujetos que la realizan, pero en el entendido que no la define; permitiendome

(1)LEY para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, Diario Oficial de la Federación, 9 de marzo de 1973.

transcribir a la letra el ordenamiento legal antes citado y que nos dice:

"Para efectos de esta ley, se considera Inversión Extranjera la que se realice por:

- I -- Personas morales extranjeras;**
- II -- Personas físicas extranjeras;**
- III.-- Unidades económicas extranjeras, sin personalidad jurídica; y**

- IV -- Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros tengan por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la Empresa.**

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

A continuación daré una definición de Inversión Extranjera, tomando como base los diferentes criterios que la misma presenta.

Inversión Extranjera:

Semántica de la expresión "INVERSION EXTRANJERA".

"Inversión": Sustantivo, singular, femenino." ...

Acción de emplear capital en negocios productivos ..." (2)

De lo anterior considero que son dos las notas esenciales de la Inversión: una es la del empleo del capital (entendiéndose por este, medios de producción, mismo que

(2) Diccionario "Pequeño Larousse Ilustrado", Editorial Larousse, cuarta edición, París, 1973.

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; esto es lo que lo distingue de un simple gasto.

"Extranjera": Adjetivo singular, femenino.

"De otro país o nación" (3).

Podemos deducir de lo anterior que la definición de Inversión Extranjera sería la siguiente:

Inversión Extranjera: Es la aportación de capital o de socios, que de alguna forma tengan la facultad de determinar el manejo de una Empresa, en un ámbito territorial que no es el de su nacionalidad, apegándose a su estructura legal, adaptada al medio social de la misma y a sus necesidades económicas, con la finalidad de generar progreso para el gobierno "Anfitrión" y que a su vez la unidad económica "Huesped" reciba el beneficio de un marco legal, adecuado a su Inversión contra riesgos no comerciales, así como un respaldo jurídico claro y transparente en caso de litigio.

(3)Ibid Ant

De esta definición encontramos tres elementos esenciales, los que a mi criterio quedarían definidos de la siguiente forma:

"Sujeto Anfitrión": Es aquel país, o su Gobierno o una dependencia Pública de éste, en cuyo territorio quedarán enmarcada la Inversión.

"Sujeto Huesped": Es aquella empresa que aporte determinado capital o socios, con una facultad de determinar el manejo de una Empresa, que realizan esta actividad económica en un territorio que no corresponda a su nacionalidad.

"Estructura Legal": Es el marco jurídico con el que cuenta un País donde se tipifica la Inversión. En ella se encuentran todos los requisitos fundamentales de forma y fondo necesarios para la correcta realización de esta.

Para comprender mejor la noción económica de la Inversión Extranjera, debemos tomar en cuenta las dos facetas de su 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, entendiendo por capital "la herramienta, maquinaria o cualquier otro medio, en virtud del cual se producen bienes y servicios" ("el capital suele identificarse con el dinero, pero este es sólo una forma de representar el capital").(4)

Existe una íntima relación entre el capital y el ahorro, pues este último es el presupuesto de existencia del primero. Luis Pazos define al 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 los que consume, pues este excedente conforma, precisamente, lo que se puede ahorrar.

(4) Pazos, Luis: "Ciencia y Teoría Económica", pag. 135, Primera Edición, Novena Impresión, Octubre de 1983, Editorial Diana, México.

Trasladaremos ahora nuestro ejemplo al plano de los países, esta operación ha sido esquematizada por Luis Pazos de la 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 casi 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) Prestamos para comprar lo que no se produce o bienes de capital para producir más.

B) Inversión directa o inversión extranjera, que consiste en que empresas de otros países aumenten el volúmen de producción generado en el país. (5)

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:

Un país subdesarrollado, aquel que produce lo mismo o menos de lo que consume, tiene frente a sí las siguientes alternativas:

A) Continuar con la erosión en el nivel de vida de su población.

(5) Ibid, Pag. 138.

B) Optar por el racionamiento, forzando su consumo a un nivel inferior al de su producción.

C) Endeudarse.

D) Recurrir a la inversión extranjera.

Como se ve, las dos primeras opciones son inadmisibles y la tercera resulta, según nos lo han enseñado dolorosas experiencias, sumamente riesgosa. Queda así la inversión extranjera, con sus defectos y virtudes, como la opción más viable para sustituir 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 déficit en su ahorro, lo hay con un excedente; este puede ser reinvertido localmente o ser colocado en el exterior por diversas razones: expansión de mercados, reducción de costos, una atractiva regulación fiscal, mayores rendimientos en los créditos, ventajas por conversión de divisas, uso del país receptor como trampolín a otros mercados, etc.

CLASES DE INVERSION EXTRANJERA

a) 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 da como resultado 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 mediante el cobro de los respectivos réditos.

La doctrina ha denominado a esta operación "inversión extranjera indirecta", luego entonces, en teoría, los créditos serán aplicados por el país receptor al estímulo de la productividad (siendo lo cierto que en la práctica los créditos no siempre son destinados a áreas productivas, pues existen casos en que se aplican a la satisfacción de necesidades de tipo social y otros 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 suma importancia en el ámbito mexicano. 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.

b) INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.

Se presenta cuando el capitalista extranjero invierte directamente sus recursos en empresas productivas ubicadas en el país receptor, debiéndose entender que cuando hablemos de inversión extranjera nos referimos en concreto a la directa.

1.2- CONCEPTOS BASICOS DE LA INVERSION EXTRANJERA

Motivos por los cuales se da la inversión extranjera.

El motivo principal por el que se da la inversión extranjera, es primero, que el inversionista extranjero reciba una mayor retribución en el país anfitrión a su inversión, que la que recibiría si invirtiese hacia los países en desarrollo de capital y tecnología, con fines productivos en condiciones compatibles a sus necesidades, políticas y objetivos en materia de desarrollo sobre una base de normas equitativas y estables. Es importante subrayar el principio de participación igualitaria, manteniéndose como prerequisite sin la existencia de trámites complicados.

La posibilidad de poder invertir en cualquier actividad y lugar, forma parte del principio de "libre movilidad de factores"(6). Instituido como requisito, para el buen funcionamiento de la economía de Mercado. En tanto sea

(6) The World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development. Private Direct Foreign Investment in Developing Countries. U.S.A. 1985, pag. 65.

más amplia esta libertad, mayor será la posibilidad de autoplanificación del mercado y la auto corrección de los defectos inherentes al mismo. En un aspecto muy general, todos los países buscan al recibir una Inversión Extranjera el beneficio del desarrollo, los inversionistas el beneficio de la mayor utilidad.

Como se da la figura de Inversión Extranjera

Esta idea debe manejarse en forma contraria a la anterior, debido a que en este aspecto es más específico. En todos los casos se da una particularidad, es decir, cada País presenta por medio de su Legislación, diferentes enfoques a la recepción de la Inversión Extranjera.

Es por esto que analizaré lo que corresponde a nuestro País como principal marco de referencia.

En el caso de México, en Materia de Inversión Extranjera, está facultado para Legislar, a través de su Constitución Política en su Artículo 73 fracción XXIX. Sin embargo, existe en México una Ley específica que regula esta

Materia, esta Ley es la "LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973.

A continuación presentaré algunas Políticas, casos específicos, así como cifras que amplían la idea y el conocimiento de como se da esta figura en nuestro País.

El Gobierno Mexicano ha determinado que la Inversión Extranjera debe tener un papel mucho más activo en la complementación de los esfuerzos nacionales, al introducir capitales frescos, nuevas tecnologías, estrategias de mercado novedosas, técnicas de administración eficientes y nuevos empleos.

En el pasado, la autorización gubernamental de Inversiones Extranjeras entrañaba procedimientos complicados. Por ello para promover el crecimiento económico, en mayo de 1989, se publicó el Reglamento para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera, estableciéndose con claridad los criterios que promueven la participación de la Inversión Extranjera en la Economía. Como complemento se publicaron tres resoluciones de disposiciones diversas, que amplían la información relativa a las posibilidades de Inversión Nacional y Extranjera.

También se creó un Comité para la promoción de la Inversión en México, que fomenta la concertación de acciones entre los Sectores Público, Social y Privado, y se constituye un fideicomiso de carácter Privado, cuyo fondo se integra con aportaciones de particulares.

La nueva reglamentación fomenta la Inversión Extranjera directa, en compañía relacionada principalmente con el Comercio Internacional. Así pues, el único procedimiento necesario para la propiedad extranjera mayoritaria en las maquiladoras y otras compañías orientadas a la exportación es aparecer en el Registro Nacional de la Inversión Extranjera.

Asimismo, se fomenta la Inversión Extranjera en la Bolsa de Valores, mediante el establecimiento de fondos fiduciarios que la Comisión Nacional de Valores, ha aprobado para que los Inversionistas Extranjeros tengan accesos a los beneficios financieros de la Empresas Mexicanas.

Por otra parte, los Inversionistas Extranjeros pueden tener acceso temporal a algunos sectores que están reservados a los Mexicanos a través de fideicomisos, los cuales pueden tener una duración máxima de veinte años, permitiendo este tipo de Inversión en Compañías Mexicanas ya

existentes con un alto potencial de exportación o que tiene dificultades financieras. Además, los fondos fiduciarios existentes, que deben expirar después de treinta años, pueden ser extendidos por periodos equivalentes.

En la actualidad, la cuenta de capital de la balanza de pagos mostró superavit de 3,176 millones de dólares en 1989, y alrededor de 24,000 millones en 1992, esto es, un incremento del 656%. El saldo de 1991 fue de 20,179 millones de dólares.

El balance anterior se explica por el flujo de Inversión Extranjera en los últimos 36 meses. A noviembre de 1992 la parte de esta que se ubicó en valores gubernamentales (cetes, bondes, tesobonos y ajustabonos), ascendió a 9,338 millones de dólares; la proporción en renta variable (acciones), fue de 27,703 millones de dólares. Ambas cifras --más 37,000 millones de dólares--, equivalen al doble de la reserva Internacional de Banco de México al cierre de 1992 de 18,500 millones de dólares. Para enero de 1993 la Inversión Extranjera en renta variable alcanzó 28,617 millones de dólares.

En opinión personal considero que para aprovechar, estimular e impulsar la Inversión Extranjera, el gobierno o

traves del Banco de México se debería de avenir de nuevos instrumentos más eficaces como lo son: la intervención en el Mercado de Dinero y Compra/Venta y reparto de valores y las subastas de crédito y depósitos, los cuales constituyen prodigiosos mecanismos adaptados a las necesidades específicas del volúmen de liquidez; con la observancia de que este volúmen de liquidez actualmente mantiene una restricción, ya que de noviembre de 1992 "el incremento de M1 (Monde, instrumento de valor), fue de 23% y el M4 de 17.79%, mientras que el crédito concedido por la Banca lo hizo en 45.7%, el que teóricamente debería ser mayor.

Evaluación sobre su trascendencia:

La trascendencia de cualquier acto se valga primero por sus resultados y/o por lo que pueden generar.

En el caso de la Inversión Extranjera, la trascendencia de esta radica en el existir, como primer instancia, un Ordenamiento Jurídico, que motive a estos flujos extranjeros de inversión a establecerse en un territorio. Es lógico pensar que esta seguridad se logrará si en el Ordenamiento Jurídico de este País que busca los beneficios de

desarrollo por parte de la Inversión Extranjera, se enmarca dentro de una pirámide jerárquica jurídica, estas inversiones son fundamentales para su desarrollo y los recursos que se le ofrecen a estas inversiones en caso de algún litigio, sean perfectamente tipificadas en el estricto sentido de transparencia y legalidad.

Por lo anteriormente expuesto, afirmo que la trascendencia de la Inversión Extranjera, específicamente en nuestro País, radica no en el desarrollo estrictamente técnico de éste término, el cual no es el conflicto, sino en la necesidad de eliminar las barreras que impiden el crecimiento de la Inversión Extranjera. Con tal finalidad, muchos Países han promulgado Leyes para fomentar la Inversión Extranjera y han celebrado Acuerdos Internacionales sobre Inversión con Países exportadores de capital.

La idea es proporcionar garantías financieras contra riesgos no comerciales a los Inversionistas Extranjeros en los Países en desarrollo, ha surgido como medio para mejorar el clima de las Inversiones en dichos Países y por tanto, de estimular las corrientes de Inversión hacia ellos. Casi todos los Países desarrollados y en vías de desarrollo, han establecido planes oficiales para proporcionar a sus Naciona-

les garantías contra riesgos no comerciales en relación con inversiones en países de desarrollo.

1.3. FINALIDAD TEORICA DE UNA LEY DE INVERSION EXTRANJERA

Para el Sujeto Anfitrión

El Sujeto Anfitrión, tiene como problema central el prevenir los efectos adversos para su Economía Nacional como resultado de las actividades Económicas Extranjeras, garantizando a estos capitales un ambiente de seguridad y estabilidad que promueva el flujo de Inversiones que contribuyen al fomento económico del País y sus Nacionales, paralelamente creando un ambiente de confianza, lograda por una transparencia y justicia en su Política y así la captación de capitales extranjeros frescos, tendrán fines productivos.

Para el Sujeto Invitado

También conocido como Sujeto Huesped, (aclarando que en el caso de nuestro País, la Ley no califica Sujetos, sino inversiones), tiene como finalidad el encontrar opciones

confiables a su posibilidad de invertir libremente en cualquier actividad y lugar, siendo generalmente estos Sujetos poseedores de excelentes capitales frescos, buscando Sujetos Anfitriones que garanticen sus Inversiones, en caso de existir controversias; un Juicio apegado a las Normas de Legalidad y Justicia que otorgue la Legislación del País Anfitrión.

Es por esto, que el Sujeto Invitado, debe analizar minuciosamente la Legislación del País Anfitrión, para saber si su aportación a este, se encuentra dentro de las Políticas Económicas y de Desarrollo, y así lograr en lo sucesivo un ambiente armónico entre sus relaciones comerciales evitando la existencia de conflictos.

Para la Comunidad Internacional:

El hecho de que existan Inversiones Extranjeras, en la mayoría de los Países que integran la Comunidad Internacional, pronostica un ambiente de progreso, estabilidad y armonía para esta.

La Comunidad Internacional pretende alentar la Inversión Extranjeras, fortaleciendo la cooperación Internacional, para el desarrollo de sus miembros, dando garantías contra riesgos no comerciales y creando programas

que promuevan esta, aspecto que es considerado ya como fundamental en una economía de cualquier País que se considere desarrollado o en vía de desarrollo.

Una vez concluido el capítulo primero del presente trabajo, realizaré una breve síntesis de los antecedentes históricos de la Inversión Extranjera en México, abarcando las épocas más importantes, con el objeto de demostrar la evolución que ha tenido la Inversión Extranjera en México en las distintas épocas, las cuales analizaré en el siguiente capítulo.

ANTECEDENTES HISTORICOS

2.1. LA CONQUISTA COMO PRIMER ANTECEDENTE

La Historia de la Inversión Extranjera en México, podría llamarse la "Historia de su dependencia económica"(7). Este Primer antecedente surge con la Colonia Española y se va desarrollando a través de distintos períodos, bajo las formas que le imprimiera el desarrollo del Capitalismo Mundial.

En la Época Colonial, después de que los Conquistadores se adueñaran de grandes extensiones de terreno, se creó una economía productora de materias primas, principalmente metales, que fueron "exportados" hacia la Corona, y se adquirían de la Metrópoli productos elaborados. A través de la Compañía de Indios, se recurrió a prácticas proteccionistas y se impidió toda la posibilidad de desarrollo económico de la Colonia, penalizándose el comercio exterior con otros Países y hasta con las propias Colonias de América.

(7)GLAD. William E. y Cossio, Luiselli. La Economía de la Independencia: México y Estados Unidos. Edit. Fondo de Cultura Económica. Pág. 10. México.

Hasta 1773, con la Ordenanza de Carlos III, se anunció el tránsito al libre cambismo.

En esta primer etapa podemos observar fenómenos económicos que aunque primitivos sientan conceptos e ideas básicas, no tanto en el aspecto Jurídico, el cual actualmente difiere al de esa época, pero sí en aspectos comerciales, como un espacio donde se enmarca la Inversión.

El inicio de las relaciones comerciales México-Estados Unidos, nacen de la ilegalidad del contrabando, auspiciado en parte por el monopolio del Comercio Exterior del Puerto de Veracruz, así como por los elevados derechos y prohibiciones existentes en la Epoca Colonial.

En el año de 1824, es cuando se tienen noticias de los primeros intercambios comerciales entre los Estados Unidos y México de manera formal, lo que provoca un flujo de inversión.

2.2. INICIO DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

En México la Inversión Extranjera comenzó a desar-

rollarse hacia finales del siglo XIX. A partir de la Independencia del país logra tan solo inversiones pequeñas y de escasa importancia, y prestamos del exterior que en lugar de beneficiar al país lo perjudican causando problemas, tanto a nivel nacional como internacional.

2-3- LA EPOCA DEL PORFIRIATO

A partir de 1880, en la época de Porfirio Díaz, es cuando la Inversión Extranjera comenzó a tener importancia en México, época en la que se conjuntaron factores tanto internos como externos que no sólo la permitían sino que también la fomentaban. En esta época la política de Estado tenía una tendencia fuertemente capitalista y el país en general cruzaba por una etapa de crecimiento industrial y económico.

Las principales Inversiones Extranjeras provenían de Inglaterra en primer lugar y en segundo lugar de Estados Unidos de Norteamérica. Inversiones que principalmente eran destinadas a la industria ferroviaria, a la minera y a la petrolera.

Estados Unidos de Norteamérica, a principios del siglo XX se convierte en el primer inversionista en México,

desbancando a Inglaterra de la misma forma en que lo hizo a nivel internacional.

Esta tendencia de aumento, respecto de la Inversión Extranjera se mantuvo durante todo el porfiriato, pues entre otras cosas, México era un país altamente atractivo para los países inversionistas.

La política relativa a las inversiones extranjeras, durante esta época, se ve reflejada en las observaciones que al respecto hizo la comisión monetaria en 1904.

"...Nada reviste para México una importancia mayor que la inversión de capitales extranjeros... ni hay sacrificio por grande que sea que se les suponga que la nación no deba llevar a cabo para no interrumpir la corriente de capitales que en estos últimos años han venido a fecundar nuestra tierra..."(8)

Así mismo, dicha política relativa respecto de la

(8) MEMORIAS DE HACIENDA. 1903-04. México 1909. PÁg. 611-12.

Inversión Extranjera, también se refleja en la afirmación del entonces ministro Limantour, según la cual:

"Sin los capitales extranjeros nunca saldremos de nuestra vida inerte y raquítica, debemos ofrecerles el vastísimo campo que representa nuestras inexploradas riquezas y quiera Dios que nos tarde el día en que se lo disputen los capitales del exterior"(9)

2.4. INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX (1910-1930).

La Revolución Mexicana cortó el desarrollo de la Inversión Extranjera en nuestro país, se puede decir que en gran medida interrumpió su vida económica. La única industria que seguía teniendo real importancia era la petrolera, la cual, mantenía una fuerte inversión de capital extranjero.

(9) Silva Herzog, Jesús. El pensamiento económico de México. México, 1941. Pág. 109.

2.5. LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO EN LA EPOCA CARDENISTA

La Inversión Extranjera, en el año de 1935, tuvo una reducción aún mayor como resultado de la política de Lázaro Cárdenas la política que hasta ese momento había imperado comienza a cambiar, adoptando matices de diversas tendencias con elementos tanto de capitalismo como de socialismo; política con la cual se buscó un desarrollo rural mediante la reforma agraria. Así, en este sistema, la industria quedaba supeditada a las necesidades de la agricultura y bajo el control nacional.

Uno de los conflictos más fuertes de los que en este período enfrentó el país fue el de la expropiación petrolera, que produjo grandes problemas y descontentos con los países entonces inversionistas, de los cuales, -como lo hemos señalado-, los principales eran Estados Unidos e Inglaterra.

2.6. LA INVERSION EXTRANJERA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Aunque Cárdenas busca el desarrollo del país, la presión exterior y el descontento internacional provocaron desacuerdos dentro del país con su gobierno, tanto del ejército como de la misma administración pública y de particulares.

2.7. PERIODO DE RECONSTRUCCION

En este periodo de reconstrucción, 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, esta última en el periodo Cardenista.

Sintetizando con el objeto de no hacer tan tedioso este periodo de reconstrucción, daré los eventos más importantes que se dieron dentro del mismo y que lo son:

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 afectarían 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, sentando 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 regimen nortamericano 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 "entreguista".(10)

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

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

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."(11)

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 un transitorio, sus principales provisiones, que detallan a la disposición constitucional de la que emanan, son:

La prohibición constitucional de que los

(11)Gómez Robledo, citado por Krause en Ibid Ant. pág. 97.

extranjeros ejerzan dominio directo dentro de la "faja" prohibida marca 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 adjudicación derive de un derecho "preexistente adquirido de buena fe", (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.

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 "Clausula 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 car-

lidad de colonos dentro de la "zona prohibida".(art. 17).

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.

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

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., Hallgates and Co., Landerber, Thallman and Co., Speyer and Bros., Berliner Handbagesellschaft y Bank for Handland Industries y el gobierno mexicano consolidarian las propiedades ferrocarrileras 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 nuevo impulso que constituyó fundamentalmente en la pretensión de integrar en un solo sistema a "Líneas Férreas 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". (12)

18 de Marzo de 1938.-Decreto presidencial que expropia a la industria petrolera: Desde los inicios 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 querrelas, pero lejos de lograrlo, las agravó pues los intereses extranjeros pugnaron por la no aplicación del precepto. 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 constitución-

(12) Enciclopedia de México, tomo 4, artículo dedicado a Ferrocarriles, Edit. Enciclopedia de México, 2a. Ed., Mex., 1977.

nalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."), dió "carpetazo" al asunto expropiando los bienes de las compañías petroleras. A continuación reproduzco 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, edificios, oleoductos, refineries, tanques de almacenamiento, 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 Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Co., Sinclair Pierce Oil Co., Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía S. en C., Penn Mex Fuel Co., Richmond Petroleum Co. de México, California Standard Oil Co. of Mexico, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of Mexico, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, Sabalo Transportation Company, Clari-

ta, 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."

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.

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 esta era de alrededor de 1.7 billones de dólares, para 1940 se había contraído a alrededor de 449 millones.

2.8. PERIODO DE INDUSTRIALIZACION (1940-1971)

Durante esta etapa hubo un nuevo giro: México se avocó 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.

Cabe hacer mención, que el sentimiento nacional continuaba relativamente renuente 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-

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

A consecuencia del estado de guerra, el primero de Junio de 1944 el Congreso de la Unión expidió un decreto de suspensión de garantías individuales que también contenía la autorización al Ejecutivo a imponer las modificaciones indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional y para legislar en los distintos ramos de la administración pública (este último facultamiento es el que resulta de interés para nuestra materia).

En ejercicio de sus facultades extraordinarias, el Presidente Avila Camacho, expide el Decreto que nos ocupa (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 participasen éstos, pudiesen adquirir bienes inmuebles o concesiones de minas, aguas o combustibles. También se establece como requisito para la constitución o modificación estatutaria de dichas sociedades, el de la previa obtención del permiso por parte de la antecitada dependencia.

Que, con el objeto de complementar y dar ejecución al decreto mencionado en el punto inmediato anterior, creó la "Comisión Mixta Intersecretarial", encargada de coordinar 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 utilizados por la Ley vigente sobre la materia (LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA EXTRANJERA).-(13) 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,

(13) Ibid Ant.

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 Petroleos 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.

Situación en apariencia paradójica: si bien es cierto que se dió 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 a 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 sustitución 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 y minero.

Desde mayo de 1965, el gobierno mexicano había dado a conocer una política de industrialización para la frontera norte. Esta política, que inicialmente recibió el nombre de "Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante o In

Largo de la Frontera con Estados Unidos", se concibió con dos objetivos fundamentales: la disminución del desempleo en la zona fronteriza (se considera que el programa de maquiladora substituye al antiguo "Programa de Braceros") y la extensión de la inversión extranjera en México. A través de este programa 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, que, el programa de industrialización se vendría abajo".(14)

(14) Carrillo, Jorge y Hernández Alberto: "Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora, S.E.P., Colección Frontera, 1a. Edición, México, 1985, página 85.

"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"(15), que fue conocido como Plan de Cinco Puntos y es el responsable de la existencia de maquiladoras en nuestro país.

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 fue de atraer subsidiarias de , compañías estadounidenses, incrementando de esta manera, la presencia de inversión extranjera en México.

2.9. PERIODO CONTEMPORANEO

He considerado que el período contemporáneo en el tratamiento jurídico a las inversiones extranjeras se inicia con la publicación de la Ley para Promover la Inversión

(15) Ibid Ant.

Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

La Ley se insertó dentro de una tendencia mundial abanderada, 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 transnacionales. Este giro se tradujo en un ordenamiento que conjuga matices de proteccionismo con amplísimas facultades de discrecionalidad que pretenden convertirla en un instrumento flexible capaz de ajustarse a la variabilidad y al volúmen 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: 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, enriquecidos conforme a los principios que más adelante se indicarán. Además el legislador se apartó de las orientaciones empirico-casuísticas para elaborar un auténtico marco jurídico general para la materia.

Durante la vigencia de la Ley se han dado los "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.

Pasaré a continuación, a comentar brevemente las principales disposiciones que se han dictado durante el período contemporáneo:

Que en fecha 9 de Marzo de 1973.- Se da la publicación en el Diario Oficial de la "Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera" (LIE).

Antecedentes.- Esta Ley fue emitida por el gobierno del Presidente Echeverría, quien, como ya habíamos indicado, se caracterizó por su vocación revisionista, de declarado rompi-

miento 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 pregona-
ban un fuerte recelo a la Inversión Extran-
jera.

La filosofía detrás de la LIE puede ser des-
prendida de la exposición de motivos enviada
al Congreso el 26 de Diciembre de 1972, docu-
mento del que, entre otras cosas, se puede
subrayar lo siguiente: De acuerdo con el Pre-
sidente Echeverría, la actitud del gobierno
frente a la Inversión Extranjera no debería
ser interpretada como hostil o aislacionista,
en cambio, debería ser calificada como nacio-
nalista, entendiéndose por esto que toda consi-
deración económica debería estar condicionada
a la salvaguardia de la independencia y so-
beranía nacional.

"Las ideas rectoras para esta nueva actitud
respecto a la Inversión Extranjera fueron ma-
nifestadas un año antes por el entonces sub-
secretario de Industria y Comercio, 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"(16)

(16) Pereznieto, Leonel: Derecho Internacional Privado, Edit. Harla, Tercera Edición, México, 1987. Pág. 134.

Su contenido-- A continuación daré a conocer algunos de los aspectos más relevantes de la Ley, en el entendido de que en ulterior capítulo trataré 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 sociedades 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 que versan sobre los fideicomisos en la "zona prohibida" (Capítulo IV).

*Crea al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras señalando a las personas que deben inscribirse en éste (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 pecuniarias y/o privativas de la libertad a los mexicanos "prestanombres" que aparenten ser titulares de inversiones que en realidad deben ser calificadas como "extranjeras".

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 Pacífico. 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 irremediamente rezagados".

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, dió 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).

Una vez analizados en breve los antecedentes históricos de la Inversión Extranjera en México a través de sus diferentes épocas, a continuación, es decir, en ulterior capítulo, estudiaremos el marco jurídico para las Inversiones Extranjeras.

CAPITULO TERCERO:

MARCO JURIDICO PARA LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En nuestra Carta Magna expedida el 5 de febrero de 1917, existen diversas disposiciones que regulan la condición de los extranjeros y sus actividades en México, entre las cuales se encuentran las contenidas en los artículos 1, 2, 4, 9, 12, 13, 27, 32, 33 y 73 fracciones X, XVI y XXIX.

Considero que el artículo 27 es sin duda alguna el de mayor trascendencia en la presente investigación, pues de él se derivan la mayoría de las leyes reglamentarias que regulan el régimen de propiedad al que deben sujetarse tanto los mexicanos como los extranjeros, así como aquellas leyes que regulan las actividades relacionadas con el petróleo, la minería, la energía eléctrica, las vías generales de comunicación, entre otras.

De esta manera comentare algunos principios importantes que se establecen en este artículo 27 y que se relacionan con la inversión de los extranjeros en México. (17)

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pp. 22, 23, 24, 25, y 26.

Los primeros 6 párrafos del artículo 27 constitucional establecen las siguientes máximas:

1. El Estado Mexicano tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada.

Es decir, el Estado Mexicano puede enajenar el dominio de ellas a los particulares y entre éstos, a los nacionales y a los extranjeros.

2. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

3. Los bienes descritos en los párrafos cuarto y quinto son bienes del dominio

directo de la nación, son inalienables e imprescriptibles y por tanto no pueden adquirirlos los extranjeros, en la inteligencia de que la explotación, el uso o el aprovechamiento de esos bienes únicamente pueda realizarse mediante concesiones otorgadas a los particulares o a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

4. No se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán las que se haya otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos.

5. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos

naturales que se requieran para dichos fines.

Por otra parte la fracción primera del artículo 27 Constitucional establece el régimen de propiedad y las limitaciones que afectan a los extranjeros en este sentido, de acuerdo a lo siguiente:

* La regla general es que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

* La anterior regla está limitada con la facultad que tiene el Estado Mexicano para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de

dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al Convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En esa parte de la fracción I del artículo 27 Constitucional se consigna lo que se conoce como "Cláusula Calvo".

* La tercer regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 es que, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas.

* La cuarta regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 consiste en la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos y los principios de reciprocidad, y a juicio de

la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES I Y IV DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REGLAMENTO

Esta Ley (Diario Oficial 21 de enero de 1926) contiene también algunos aspectos relevantes que afectan a los extranjeros, de acuerdo a lo siguiente: (18)

A) Se reproduce la prohibición del artículo 27 constitucional para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros en las playas (llamada zona

(18) Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980. pp. 453 y 454.

prohibida o restringida, ampliando la prohibición establecida a los extranjeros, a aquellas sociedades en las que participen socios extranjeros o que permitan la participación de éstos. Asimismo en este precepto se reitera el principio de la "Clausula Calvo" contenida en el artículo 27 Constitucional.

B) Se establece el principio de que no podrán participar extranjeros en un 50% o más del interés de las sociedades mexicanas que posean fincas rústicas.

C) Se establece la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de ciertos derechos por parte de extranjeros.

Para complementar esta Ley, el 29 de marzo de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional que establecía diversos principios que regularon por muchos años las disposiciones que deberían contener los estatutos sociales de sociedades mexicanas relativos a la participación de extranjeros, los cuales a continuación analizaremos: (19)

(19) Pérez Nieto, Leonel. Op. Cit. p. 126.

- * Se sanciona con pérdida del empleo a los funcionarios que autoricen la transmisión del dominio de bienes inmuebles a individuos o sociedades extranjeras dentro de la "zona prohibida".
- * Se establece la obligación de transcribir, en toda escritura pública de sociedades o asociaciones que estén en posibilidad de administrar socios extranjeros la "Cláusula Calvo".
- * Se limita hasta el 49% la participación de extranjeros en sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas.
- * Se prohíbe que las sociedades mexicanas que pretendan adquirir bienes dentro de la "zona prohibida", admitan socios extranjeros.

Cabe señalar que este Reglamento fue abrogado por el artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989.

DECRETOS DE 1942, 1944 Y 1945.

Al final de los años treinta se concretiza la política nacionalista que se venía gestando en los años previos. El gobierno mexicano adoptó nuevos objetivos que afectaron directamente a las empresas del exterior. En esta etapa se implementaron medidas importantes que tuvieron un impacto para la presencia de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México; destacó la expropiación de la industria petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles y la creación de la Comisión Federal de Electricidad, medidas que trajeron consigo una disminución severa e inmediata de los flujos de la IED al país.

Al inicio de los años cuarenta se mantuvo el distanciamiento con la IED, teniéndose como prioritario el contar con una base industrial sólida centrada en el sector privado nacional. Es en esta época, cuando la estabilidad económica permite al gobierno otorgar múltiples apoyos a la industria mexicana. Paralelamente, con un perspectiva proteccionista México se vuelve, de nueva cuenta, un punto de interés para los inversionistas extranjeros al ser considerado como proveedor ideal de bienes para el frente bélico en la Segunda Guerra Mundial, además de tener en

existencia materias primas baratas y abundantes.

Conforme avanza la década de los cuarenta se publican diversos decretos que reglamentaban la IED en México, haciendo a continuación un análisis de ellos:

El 10. de junio de 1942 se publicó un decreto que aprobó la suspensión de las garantías individuales consignadas en nuestra Constitución, durante todo el tiempo en que México estuviera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, autorizando al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la administración pública.

Con base en esa autorización y con objeto de controlar la inversión de capital extranjero en México, el Poder Ejecutivo emitió el 29 de junio de 1944 un decreto que fué publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944, que estableció principalmente que: (20)

Durante el tiempo en que permaneciera en vigor la

(20) Ramos Garza, Oscar. México ante la Inversión Extranjera. La Impresora Asteca, S. de R. L. México 1972. pp. 17, 20, 21, 22 y 23.

suspensión de garantías decretadas el 10. de junio de 1902, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros, sólo podrían mediante permiso que previamente y en cada caso otorgase la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dedicase a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa, o de explotación con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles;

II) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;

III) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos.

IV) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional, y

V) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

El arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario fuera extranjero o sociedad mexicana que tuviera o pudiera tener socios extranjeros, fueron asimilados a las adquisiciones citadas en los incisos anteriores.

También el decreto entre otras cosas señala que sería necesario el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los siguientes casos:

1. Para la constitución de sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros;
2. Para la modificación o transformación de sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyeran o que modificasen en cualquier forma su objeto social; y,
3. Para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pasaran a socios extranjeros el control de alguna empresa.

El 28 de septiembre de 1945 se expidió otro decreto que fue publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1945 en el que fundamentalmente se establecía

lo siguiente:

1. A partir del 10. de octubre de 1945 quedaba levantada la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942, y se restablecía, por lo tanto, el orden constitucional en toda plenitud;

2. Quedaban sin efecto todas las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en el ejercicio de la facultad emanada del decreto del 10. de junio de 1942;

3. Se ratificaban y declaraban vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo, para legislar en todos los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto apareciere declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

4. Se ratificaba con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionados con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos de la Ley de Secretarías de Estado y la Orgánica del Gobierno del Distrito Federal.

Hasta hace algunos años existía una gran controversia respecto del alcance de lo dispuesto por el decreto de 1945, ya que unos afirmaban que éste había derogado al decreto de 1944 y otros sostenían que lo había ratificado con carácter de ley por referirse a una intervención del estado en materia económica. Sin embargo estos decretos fueron abrogados por el Artículo 5o. Transitorio de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.

El despegue de la Inversión Extranjera Directa en México se manifestó realmente en la década de los cincuentas cuando se consolidó la política de desarrollo económico basada en el modelo de sustitución de importaciones, que propugnó por la restricción a las importaciones de bienes, en particular, los de consumo final, buscando que fuesen producidos domésticamente.

Esta política tuvo una marcada influencia en la evolución de la Inversión Extranjera Directa en México. En primer lugar, las empresas extranjeras pasaron de ser casi exclusivamente comercializadoras de productos importados a productoras de bienes, aunque, en una primera etapa. El esquema productivo se limitaba a ensamblar las piezas

importadas, agragádoles valor únicamente con la mano de obra. No es sino en etapas posteriores, en las que se empezaron a utilizar insumos nacionales.

ACUERDOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES Y LEYES CON REGULACION ESPECIFICA

Posteriormente al decreto de 1945, la Secretaría de Relaciones Exteriores dictó diversos acuerdos restringiendo la participación extranjera a un 49% del capital de sociedades que se dedicasen a la: radiodifusión, producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; transporte aéreo en territorio mexicano, transporte urbano, interurbano; piscicultura; pesca; producción de aguas gaseosas, su distribución y venta; la edición de libros, periódicos, revistas y publicidad; cemento; vidrio; fertilizantes; industria siderúrgica, celulosa y aluminio. (21)

Junto con los decretos y acuerdos comentados hasta el año de 1973 existieron diversas leyes que en forma específica regulaban a la inversión extranjera que partici-

(21) Ramos Garza, Oscar. Ibid. pp. 23 y 31

paba en diversas actividades, como ejemplo tenemos:(22)

La Ley de Vías Generales de Comunicación (Diario Oficial 19-II-1940); la Ley Federal de Radio y Televisión (D. O. 19-I-1960); la Ley General de Instituciones de Seguros (D. O. 12-X-1935); la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D. O. 31-V-1941); la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D. O. 29-XII-1950); la Ley de Sociedades de Inversión (D. O. 31-XII-1965), la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional (D. O. 29-XI-1958), (Petroquímica); el Reglamento de Distribución de Gas (D. O. 29-I-1960); la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (D. O. 6-II-1961) y su Reglamento (D.O. 7-XII-1966); La Ley de Impuesto y Fomento a la Minería (D. O. 6-II-1961).

La mayoría de los decretos administrativos y de los ordenamientos antes citados fueron abrogados por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), su Reglamento y otras leyes posteriores

(22) Revista Jurídica, Anuario de 1978. "Inversión Extranjera Directa". Cruz González, José Francisco, Universidad Iberoamericana. México. pp. 441 y ss.

que contienen en su conjunto el régimen normativo de la IED en México.

LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL

Con objeto de coordinar la aplicación de las diversas disposiciones legales aplicables a inversión de capitales nacionales y extranjeros, fué publicado en el Diario Oficial del 23 de junio de 1947, un acuerdo por el cual se creó una Comisión Mixta Intersecretarial, que tenía por objeto coordinar, entre las diferentes dependencias del Ejecutivo, la política a seguir para el desarrollo de la economía del país en relación con la inversión de capitales nacionales y extranjeros; lograr un control de aplicación uniforme de las leyes y acuerdos vigentes relativos a regulaciones de inversionistas extranjeros y actividades con regulación específica y la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado correspondiera de acuerdo con los artículos y leyes antes mencionados.(23)

Cabe señalar que esta Comisión funcionó hasta el

(23) Ramos Garza, Oscar Op. Cit. p. 24 y ss.

año de 1953, siendo sustituida 20 años después por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, creada por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y de la cual en el inciso respectivo hablaré con mayor precisión y amplitud.

3-2. LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS

a).-OBJETO

El objeto de esta ley es precisamente las inversiones extranjeras en general, es decir, a las reguladas por la "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"(24), 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 esto excedería las finalidades perseguidas por esta tesis.

Además como lo dije en capítulos anteriores la finalidad primordial de esta ley (LIE) consiste en la

(24) Op. Cit.

agilización de los procedimientos tendientes a la autorización gubernamental de Inversiones Extranjeras, adecuar una estructura legal solida que dé garantías al inversionista extranjero, para que a su vez introduzca capitales frescos, nuevas tecnologías, estrategias de mercados novedosos, técnicas de administración eficientes y en consecuencia de lo anterior nuevos empleos.

b).--SUJETOS

Los sujetos que intervienen en la Inversión Extranjera, son dos: los cuales podemos calificar como "Sujeto Anfitrión" y "Sujeto Huésped", siendo que el primero es el país en donde quedará enmarcada la Inversión y el segundo es aquel sujeto que realiza una actividad económica en determinado territorio el cual no corresponde a su nacionalidad.

c).--AUTORIDADES

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Está integrada por:

- a).--El titular de la Secretaría de Gobernación.
- b).--Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c).--Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- d).--Titular de Patrimonio Nacional. (Actualmente Secretaría de Minas e Industria Paraestatal).
- e).--Titular de la Sria. de Comercio y Fomento Industrial.
- f).--Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- g).--Titular de la Presidencia. (Que es un representante nombrado por el Ejecutivo Federal encargado de la Comisión.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, autoridad donde se llevará a cabo el registro de las personas físicas y morales extranjeras, los fideicomisos, en los que participen extranjeros, los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros, que están dados en garantía a favor de estos y sus transmisiones y las resoluciones que dicte la Comisión.

Autoridades que en ulteriores incisos, estudiare

con más detenimiento.

d) --SANCIONES

Primeramente para analizar este inciso, debemos de tomar en cuenta lo estipulado por el artículo 3 de la LIE que 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.

De lo anterior podemos determinar que el precepto legal antes invocado sienta las bases del régimen de sanciones, el cual estudiaré más adelante.

3-3. REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS

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 Pacífico.

La intención de dar claridad y apertura a la Inversión Extranjera fué dada a conocer por el actual Gobierno desde los primeros días del sexenio. Así se dió a conocer en un documento de la Dirección General de Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera, que fué publicado en Diciembre de 1988.

"La inversión extranjera debe de 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".

Siendo el caso que para finales de Enero de 1989, Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio, dió a conocer la

elaboración de un reglamento, pretendiendo con el mismo dar certidumbre, estabilidad y transparencia al ingreso de capital foráneo. Lo que ocasionó que de ahí en adelante todo fuese expectativa, y una constante negativa por parte de las autoridades en cuanto que la reglamentación rebasaría o contradiría a la LIE.

Finalmente, el 16 de Mayo de 1989, se llevó a cabo la publicación del que lleva por nombre "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera"(RLIE).

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 los tiempos para la abstención de una aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). De no obtenerse una respuesta de ella a 45 días hábiles de su solicitud, el inversionista podrá dar por aprobado su proyecto y comenzar

de inmediato a funcionar. También nos precisa el reglamento las condiciones en que debe hacerse la inversión.

En opinión personal considero que este reglamento contiene tres novedades de importancia, a pesar de su amplitud y que a continuación analizo:

- * El régimen automático de aprobación
- * La afirmativa tácita en algunos trámites.
- * La reestructuración del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por lo que respecta a su demás contenido podemos apreciar que son 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 clasificado como "modernización económica, el cual comprende varios frentes: apertura al comercio exterior, reforma fiscal, simplificación administrativa, etc.

El estudio de la materia de inversiones extranje-

ras en su momento actual, no se limita a tocar la LIE, a su reglamento y a las Resoluciones Generales dictadas con posterioridad a éste, sino que debe ser contemplado teniendo en cuenta otras circunstancias conexas (tales como el decreto que reclasifica a las actividades de la petroquímica secundaria y terciaria, decretos relativos a la industria minera, medidas con respecto a los tipos de cambio, la posible negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá).

3.4. INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Basandonos en lo que dispone el artículo 2 de la LIE podemos considerar que son inversionistas extranjeros:

- I. Personas morales extranjeras
- II. Personas físicas extranjeras
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por

cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Lo que analizaré a continuación:

I. **Personas morales extranjeras.**-La persona moral extranjera se puede identificar a partir de una interpretación "a contrario sensu" del artículo 5 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización" que precisa:

"son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las 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, ésto 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".(25)

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 artículo 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 dé entrada sin control de algún tipo de inversión no previsto con precisión por el legislador.

II. Personas físicas extranjeras.-La persona física extranjera la encontramos señalada en el artículo 33 constitucional. Es decir, la que no posea las calidades

(25)Barrera Graf, Jorge. "Inversiones Extranjeras". Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1973. pp. 23 y 24.

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).

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, estará regulado por la LIE.

La excepción al principio señalado en el párrafo anterior, se contiene en el artículo 6 de la LIE: "...se equipara a la Inversión Mexicana... la que efectúen los extranjeros... con calidad de inmigrantes 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 las siguientes cuatro salvedades:

PRIMERA.-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 la CNIE una gran discrecionalidad para poder investigar, por todos los medios de 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:

- * Prestar directa o indirectamente servicios personales subordinados de cualquier tipo a un inversionista extranjero; y

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

De lo anterior podemos decir, que la finalidad es el de prevenir la simulación de actos, vulgarmente conocida como "prestanombres".

SEGUNDA.-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).

TERCERA.-Que la inversión se aplique a actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

CUARTA.-Que la inversión se aplique a materias de regulación específica, es decir, materias con normatividad particular que en su ramo están por encima de la LIE.

III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.- Respecto a esta fracción trataremos de comprender a cualquier otra entidad extranjera que no se encuentre comprendida en las dos fracciones anteriores.

"Así, quedarían incluidas en esta fracción III del artículo 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 la sociedades colectivas y comanditadas, la "società semplice" en el italiano, etc. (26) 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 se encuentra 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, etc.

(26) Ibid. Ant. Págs. 26.

ninguno de éstos se encuentra una definición respecto de la misma. Por este motivo, diversos autores han tratado de elaborar un concepto, citando por ejemplo a los dos siguientes autores:

Flores Zavala.-"Aquellas agrupaciones de personas físicas o morales que, sin tener personalidad jurídica, constituyen una unidad económica diversa de la de sus miembros".(27)

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".(28)

Como vemos, los autores antes citados se refieren a agrupamientos empresariales tales como el cartel y los

(27) Pérez Nieto, Leonel: "Derecho Internacional Privado". Editorial Harlan, tercera edición, México 1987, p. 135.

(28) Citado por Pérez Nieto en Ibid Ant.

consorcios comerciales e industriales, con lo cual atienden el problema desde un ángulo distinto al manejado párrafo arriba.

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

Para poder captar con precisión lo que nos indica esta fracción es necesario comenzar dando una definición de lo que significa la palabra empresa.

"Empresa: es un término de estirpe económica, no jurídica, que si bien abarca a personas morales, no solo se limita a estas, pues hay figuras que se dan en la práctica, como por ejemplo: los consorcios contractuales, la asociación en participación, empresas individuales (forestales, turística, minera, etc.), también quedan comprendidas bajo este concepto y, desde luego, carecen de per-

sonalidad moral o jurídica".

De lo anterior se desprende que cuando los artículos 23 de la LIE y 43 de su Reglamento señalan que deberán 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..." (artículo 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.

Es de suma importancia señalar que el término de "empresa" ha tenido un éxito en nuestro vocabulario jurídico, ya que no solo este concepto se utiliza por la LIE, sino que también en otros ordenamientos jurídicos tales como, en la Ley de Navegación y Comercios Marítimos, Ley del Contrato de Seguro, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y la Ley Federal del Trabajo, entendiéndose en esta última por:

"la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios".

Mantilla Molina equipara a la palabra "empresa" como una "negociación mercantil", definiendo al vocablo antes citado como:

"el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósitos de lucro". (29)

3-5- LIMITACIONES A LA INVERSION EXTRANJERA

Para entrar al estudio de este apartado, debemos tomar como base las ocho divisiones que se realizaron en base a las limitaciones a la inversión extranjera, dando principio a continuación a la primera de ellas y subsiguientemente analizaré las restantes.

a).-EQUIPARACION DE LOS EXTRANJEROS CON LOS NACIONALES RESPECTO DE LOS BIENES QUE ADQUIERAN Y PROHIBICION A LOS

(29) Mantilla Molina, Roberto I. Derecho Mercantil. Edic. Porrúa, Vigésima cuarta Edición, México 1984. P. 105.

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" dio 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".(30)

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

El artículo 3 de la LIE no hace más que reproducir, en términos generales, la citada disposición constitucional, la cual ha sido comentada anteriormente en este capítulo.

Quiero hacer notar 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".

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 comúnmente 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).-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..."

La citada "faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas", ha sido nombrada como "zona prohibida", "faja prohibida" y de algunas otras maneras, sin embargo, el artículo I 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 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 Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) abundaremos sobre este tema.

c) ADQUISICION DE DOMINIO DE TIERRAS Y AGUAS Y CONCESIONES PARA EXPLOTACION DE AGUAS

La fracción I del ya varias veces citado artículo 27 de la Constitución, reserva para los mexicanos y las sociedades mexicanas "el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acresiones o para obtener concesiones para la explotación de minas o aguas". El mismo ordenamiento establece que el Estado podrá extender este derecho a los extranjeros, siempre que celebren ante la Secretaría de Relaciones Exteriores el convenio contenido en la "Clausula Calvo".

Los párrafos segundo y tercero del artículo 7 de la LIE, a la vez, derogados y amplían este precepto: la posibilidad para extender el derecho de adquisición a través de la formalidad descrita en el párrafo anterior persiste

para las personas físicas extranjeras, pero es negado para las sociedades extranjeras (curiosamente, aquí la LIE se limita a hablar de "sociedades" y no, en continuación con la línea que ella misma se marca, de personas morales o empresas).

d).--ACTIVIDADES RESERVADAS

AL ESTADO MEXICANO: Se trata de las actividades conocidas 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 Pública (por ejemplo correo, acuñación de monedas, 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 dentro de este rubro:

- *Petróleo y los demás hidrocarburos.
- *Petroquímica básica.
- *Explotación de minerales radioactivos y genera-

ción 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.
- *Fondos y fideicomisos financieros.

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 fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el Reglamento (a través de la ante-

citada "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 altamar 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 puleteo.
- *Servicio de transporte en automóvil de ruta fija y de sitio.
- *Servicios de notarias públicas, de agencias consulares 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 aereotaxis.
- *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.

a). PORCENTAJES MAXIMOS DE PARTICIPACION:

Las actividades que si 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 más, si media autorización especial de la CNIE (regla general). Una tercera categoría podría constituirse con las actividades que se unican dentro de las que ha dado en pla-

marse "régimen automático", actividades que, de cumplirse con ciertos requisitos, admiten hasta un 100% de participación sin necesidad de autorización previa de la Comisión.

CASOS ESPECIALES: El artículo 5 de la Ley dispone que:

*En las concesiones para la explotación y aprovechamiento de sustancias 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 sustancias sujetas a concesión ordinaria, y de 24% cuando se trate de concesiones especiales por la explotación de las reservas minerales nacionales.

*Productos secundarios de la industria petroquímica.-Participación de hasta 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 de ensamblajes de carrocerías y remolques para automóviles y camiones.
- *Fabricación de otras partes y accesorios para

automóviles 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.

REGLA GENERAL: El artículo 5 de la LIE dispone lo siguiente:

"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 terminar 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."

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 por tal efecto sevieran 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 em-

presa, en su periodo preoperativo, hasta por el monto que fije periódicamente la Secretaría para efectos de su actualización".

El artículo 4 transitorio del propio PLIE, señala que, de momento, y hasta que la SECOFI fije nuevo monto, este 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 naturales 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, la

inversiones podrán realizarse con recursos provenientes de su propio patrimonio."

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

"III.-Las sociedades que se constituyan ó 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 Estimulos", publicado en el Diario Oficial del 22 de Enero de 1986, así como a los muni-

cipios de Guadalajara y Monterrey. Lo anterior, de conformidad con la regla 2 de la Resolución General número 2.

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

"se considerará que: 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, adiestramien-

to 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 observar 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 un 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 derivados.
- *Administración de centrales camioneras, caminos y puentes.
- *Servicios a la navegación aérea y de administra-

- ción de aeropuertos.
- *Servicios de asesoría en inversiones y valores, en pensiones.
 - *Servicios de gestores y agentes de seguros y fianzas.
 - *Instalación de telecomunicaciones y de otras instalaciones especiales.
 - *Movimientos de tierra.
 - *Cimentaciones.
 - *Excavaciones subterráneas.
 - *Tala de árboles.
 - *Edición de periódicos y revistas.
 - *Construcción de plantas potabilizadoras o de tratamiento 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 superior.
 - *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.

f).-LIMITACIONES A LA FACULTAD 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 activos 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 sustituían 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."(31)

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

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

(31) 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 Tecnos, México, 1973.

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 pasivo.

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

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.

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.

g).-LIMITACIONES A LA FACULTAD DE DETERMINAR EL MANEJO DE 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 3, 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.

h).-LIMITACIONES EN CUANTO A LA ADMINISTRACION DE LAS EMPRESAS.

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."(32)

(32) 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.

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, entre 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 (artículos 53, 54 y 211 de la Ley General de Sociedades Mercantiles), y sólo el socio extranjero que tenga tal carácter, 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."(33)

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

(33) Barrera Graf, Jorge. Inversiones Extranjeras. Editorial Porrúa. Primera Edición. México 1973. Página 125.

derecho de administrar, ni designar a un extraño, mexicano, como tercer administrador, porque ambas soluciones contrarian la naturalza 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."(34)

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.

Creo que no sale sobrando una última aclaración: la norma, no va dirigida a prohibir que las personas físicas

(34) Ibid Ant.

extranjerías participen 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 esto se ubique en la hipótesis regulada por la LIE.

3.6. LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

De acuerdo con lo que establece el artículo 11 primer párrafo, de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en adelante LIE, (como se ha venido manejando), "se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que estará integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Serán suplentes de los respectivos titulares, los subsecretarios que cada uno de ellos designe."

Como se observa en el precepto antes citado, se

hace mención a la Secretaría de Patrimonio Nacional y a la Secretaría de Industria y Comercio, que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponden actualmente a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, respectivamente; por lo que debería reformarse el primer párrafo del precepto señalado, indicando el nombre de estas Secretarías.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión está integrada por los titulares de dichas dependencias, a lo que Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora comenta: "Nótese que los miembros de la Comisión son funcionarios públicos, (personas físicas) y no las Secretarías que representen..."(35)

Como consecuencia de lo anterior, surge la inquietud relativa a la no participación del sector privado en la integración de dicha Comisión, a lo que Everardo Flores Cantú comenta: "Considero un error el haber excluido del seno de la Comisión, al sector privado, pues éste

(35) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Inversión Extranjera Directa. México. Editorial Porrúa, S.A. 1985. Página 151.

puede y debe contribuir a la ubicación de los principios y procedimientos que más convenga, para estimular o desalentar la importación de capital extranjero... Pienso, es indispensable la presencia del sector privado dentro del seno de la Comisión, para que sea utilizada adecuadamente, pues en última instancia, es la iniciativa privada la más afectada para asociarse a la extranjera, por competir con ésta o en última instancia negociar con ella."(36)

Al respecto estimo adecuado que el sector privado tuviera participación en la Comisión, no como parte integrante de la misma, sino como un órgano de consulta externa, debido a que son los particulares los que tienen mayor contacto con la inversión extranjera directa e indirecta que se pretende efectuar en nuestro país y ellos son los que tienen que acudir ante las autoridades gubernamentales para que se tramite y, en su caso, se resuelva sobre la petición planteada; por lo que de no tomarse en cuenta la opinión de dicho sector se verían menoscabados sus intereses y en consecuencia se afectaría la economía nacional.

El tercer párrafo del artículo 11, ya señalado,

(36) Ibid Ant.

establece que: "La Comisión será auxiliada por un Secretario Ejecutivo que será designado por el Presidente de la República"; al respecto es suficiente en este momento de mi estudio hacer notar la existencia del Secretario Ejecutivo, cuyas atribuciones serán estudiadas más adelante en el presente capítulo.

Además de los titulares de las dependencias y del Secretario Ejecutivo, en la Comisión participa personal técnico y administrativo, cuya designación corresponde a dicho Secretario.

Por lo que corresponde a las sesiones de la Comisión éstas serán presididas rotativamente, de acuerdo con el orden señalado en el primer párrafo del multicitado artículo 11, por el titular que se encuentre presente. La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes.

Por lo que respecta al quórum necesario para adoptar las decisiones de la Comisión, a cada Secretaría de Estado le corresponde la resolución de los asuntos que sean de su competencia conforme a la Legislación relativa, por lo que no existe el llamado "quórum de votación", y de no encontrarse presente la Secretaría cuyo caso deba estudiarse

se suspenderá la sesión hasta que la Secretaría interesada este representada en la sesión con el quórum de asistencia necesario.

Con respecto a los Secretarios de Estado y al Secretario Ejecutivo que integran la comisión, su designación y remoción corresponde al Poder Ejecutivo y duran en su cargo, como máximo, un término igual al del Presidente de la República, que los designa.

FACULTADES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene diversas facultades consignadas en el artículo 12 de la LIE, las cuales serán estudiadas a continuación:

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

las cuales se recibirá dicha inversión.

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

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

De acuerdo a lo anterior podemos concluir lo siguiente:

a).- La Comisión no podrá resolver sobre el aumento o disminución de la participación de la inversión extranjera en aquellas actividades que ya tengan establecido un porcentaje determinado en las leyes o reglamentos, como es el caso de la minería,

petroquímica y fabricación de componentes de vehículos automotores, entre otras.

b).-La Comisión tiene la facultad general para resolver sobre el aumento del 49% de la participación de la Inversión Extranjera, así como para fijar las condiciones necesarias para su autorización, las cuales se realizan a través del establecimiento de compromisos o programas a cumplir, como el programa de Creación de Empleos, de Instalación y Relocalización de Plantas Industriales en Zonas de Desarrollo Prioritario, entre otros.

Por lo que se refiere al caso en el que el inversionista extranjero pretenda disminuir el 49% de su participación en una sociedad, no se requiere autorización de la Comisión; es suficiente que se presente el aviso de dicha disminución ante este órgano ya que con ello se está mexicanizando a la sociedad en cuestión.

c).-En las fracciones I y II en estudio se otorgan a la Comisión facultades más específicas para resolver sobre el porcentaje de participación de

inversión extranjera, dependiendo del área geográfica o de actividad económica de que se trate, como es el caso de las empresas maquiladoras en cuyo capital puede participar el 100% de la Inversión Extranjera, así como para resolver aquellos casos que por su importancia ameritan un tratamiento especial.

Al respecto Ignacio Gómez Palacio establece que: "La distinción legislativa radica en que tanto la facultad otorgada en la fracción I se dirige a regular la participación de la Inversión Extranjera en diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, mediante lo que la Exposición de Motivos de la LIE, ha denominado REGLAS GENERALES, la fracción II faculta a la comisión para resolver aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial."(37)

FRACCION III.

III.-"Resolver sobre la Inversión Extranjera que

(37) Ibid. Ant. Página 159.

se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos."

Esta fracción abarca tres supuestos:

a).-Facultad para resolver sobre la Inversión Extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas.

Tiene como fundamento el artículo 8o. de la LIE, que establece en su primer párrafo: "Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda, según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquirieran más del 25% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación."

b).-Facultad para resolver sobre la Inversión Extranjera que se pretenda efectuar en empresas por establecerse en México.

Esta facultad debe relacionarse con el artículo 5o. de la LIE, ya que este precepto es el que limita a la facultad otorgada a la Comisión. Al respecto, este órgano ha sostenido que, no se requiere autorización de la Comisión para constituir una sociedad, en la que la inversión extranjera a que se refiere el artículo 2 de la Ley, sea inferior a los porcentajes que establece el artículo 5o. de dicha ley... la facultad que a la comisión concede la fracción III del artículo 12 para resolver sobre la Inversión Extranjera que se pretenda efectuar en empresas por establecerse en México no se refiere a las sociedades que van a constituirse, siempre que se sujeten a lo estatuido por el mencionado artículo 5."

c).-Facultad para resolver sobre la Inversión Extranjera que se pretenda efectuar en nuevos establecimientos.

Esta facultad de la comisión ha sido ampliamente discutida, ya que no existe una disposición dentro de la LIE, que sirva como fundamento legal a tal facultad.

El término "nuevo establecimiento", como adición realizada por el Senado a la iniciativa presidencial, debe

entenderse como "la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de las empresas", tal y como lo señala el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo. (38)

FRACCION IV.

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

A esta facultad de la comisión se le aplica el mismo comentario relativo a la ausencia de un precepto legal que sirva de fundamento a esta fracción.

FRACCION V.

V.--"Ser órgano de consulta obligatoria en materia de Inversiones Extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de

(38) Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa. 1992.

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."

Conforme a esta fracción, la Comisión es un órgano de consulta obligatoria, por lo que se dice que es una obligación y no una facultad la que se establece en esta fracción.

Al respecto Ignacio Gómez Palacio se plantea cuestionamientos bastante interesantes:

"¿Pueden otras personas o entidades no listadas en la fracción V, consultar a la Comisión?; ¿Son válidas las resoluciones que emita la Comisión, a consultas realizadas por peticiones diferentes a las personas o entidades listadas en dicha fracción?".(39)

Coincido con las interrogantes de dicho autor ya

(39)Ibid Ant. Página 178.

que considero que la Comisión sí tiene la obligación de contestar las consultas hechas por personas o entidades diferentes a las listadas en la fracción en estudio, lo que es muy distinto a las autorizaciones que concede dicho órgano, pues a ello no está facultada.

FRACCION VI.

VI.-"Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre Inversiones Extranjeras."

Esta fracción ha sido objeto de diversas discusiones, ya que en ella se le da a la Comisión la facultad de establecer criterios y requisitos para aplicar disposiciones legales, lo que constituye la llamada "Facultad Reglamentaria" cuyo ejercicio corresponde al Poder Ejecutivo con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta facultad anticonstitucional será estudiada más detalladamente en el siguiente capítulo.

FRACCIONES VII Y VIII.

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.

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

Pienso que es adecuado que exista comunicación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal con el multicitado órgano, con el fin de lograr que se observe detenidamente la aplicación de las disposiciones legales relativas a la inversión extranjera en nuestro país, lo que ocasionará mayores beneficios en la economía nacional.

FRACCION IX.

IX.--"Las demás que le otorgue esta ley".

Además de las ocho facultades atribuidas a la Co-

misión Nacional de Inversiones Extranjeras en las fracciones señaladas anteriormente, existen otras atribuciones señaladas a lo largo de la LIE, entre las que se encuentran las siguientes:

a).-El artículo 9o. de la LIE establece que la CNIE podrá otorgar un derecho de preferencia a los inversionistas mexicanos, sobre los extranjeros, para adquirir activos fijos de una empresa o para tener participación en el capital de una sociedad.

Considero que la intención para otorgar esta facultad al órgano en estudio, es la protección a las sociedades mexicanas y evitar el desplazamiento de los industriales nacionales para que éstos abarquen más ramas lo que se reflejará en la economía nacional.

b).-El artículo 10 señala que la CNIE, tomará las medidas que considere necesarias para promover las adquisiciones señaladas anteriormente, en empresas establecidas en el país.

Estimo sería adecuado que en este artículo se indicara con base en que criterios o resoluciones la Comisión adoptara las medidas convenientes para promover la participación de los inversionistas extranjeros en el capital de una sociedad nacional, lo que reflejará mayor seguridad jurídica para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

c).--El artículo 25, en su primera fracción, establece que la CNIE señalará por medio de sus resoluciones las proporciones y modalidades de los títulos nominativos del capital de las empresas.

A mayor abundamiento pienso que la Comisión no tiene facultades para decidir, por medio de sus criterios, cuales serán las modalidades de las acciones de una sociedad ya que esta atribución le compete a la Ley General de Sociedades Mercantiles y no a la CNIE, por no ser materia de su regulación; y si de la citada Ley.

Carlos Arellano García clasifica las facultades de la CNIE en cinco clases:

A).-Facultades decisorias, contenidas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 12 de la LIE.

B).-Facultades consultivas, contenidas en la fracción V del multicitado artículo.

C).-Facultades reglamentarias, contenidas en la fracción VI.

D).-Facultades coordinadoras, contenidas en la fracción VII.

E).-Facultades de proyección legislativa y reglamentaria, contenidas en la fracción VIII del artículo de referencia.(40)

Creo que la llamada "Facultad Reglamentaria", señalada por este autor y que se le atribuye a la CNIE, es anticonstitucional, ya que únicamente puede ser ejercitada por el Poder Ejecutivo y no por dicho órgano, como se analizará en su oportunidad.

(40) Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A. México. Página 449.

3-7- EL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Algunas de las operaciones reguladas por la LIE, no se consideraran con fuerza o validez, siempre y cuando 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."(41)

Por otro lado, la importancia del RNIE, no se limita a la antecitada protección a terceros o al asegura-

(41) Péreznieto, Opus Cit., página 137.

miento 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 México. 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".(42)

FINALIDAD

El RNIE es un organismo dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la función que persigue es por un lado, formalizar actos, así como verificar que los actos realizados en nuestro país con intervención extranjera se ejecuten de acuerdo 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.

(42) Rueda Piñero, Jesús: "Inversión Extranjera en México, aspectos procedimentales "(Foreign Investment in Mexico: Procedural Aspects") en "Doing Business in Mexico", página 15A-2

Este registro es privado, y por ende restringido, tal y como lo dispone el artículo 44 del RLIE, y que a la letra nos dice:

"Sólo podrán consultar los expedientes relativos a las personas y actos inscribibles en el Registro, quienes sean partes interesadas o tengan un interés jurídico en las correspondientes inscripciones... la Secretaría podrá negar la consulta de los expedientes a terceros que tengan un interés jurídico cuando, a su juicio, existieren motivos objetivos para suponer que se haría un uso indebido o abuso de la información o se afectarían derechos de terceros..."

El registro fue creado con la finalidad de cumplir con los siguientes objetivos:

*El control de las operaciones sujetas a la LIE, examinando y verificando que el acto haya sido realizado con apego a ésta.

*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.

*Contar con estadísticas que indiquen por parte de quién, en qué sectores y por qué medios fluye la inversión extranjera hacia México; y

*Servir de canal de información entre los inversionistas extranjeros y el Gobierno Federal, así como con todos los órganos de éste último con ingerencia en las operaciones que involucran Inversión Extranjera.

Los objetivos anteriormente citados, deberán a su vez realizar las siguientes cuatro funciones:

1.-Registrar, y con esto, formalizar los actos sujetos a su jurisdicción.

Cualquier persona, entidad u opera-

operación que, debiendo ser sujeta a inscripción, no cumpla con este requisito, carecerá de existencia jurídica, pues estará viciada 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.

COMPETENCIA

Por lo que respecta a la competencia del RNIE, la misma se encuentra regulada fundamentalmente en el artículo 23 de la LIE, que establece que será competente para conocer de:

I.-Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley;

II.-Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 20- de esta ley;

III.-Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley;

IV.-Los títulos representativos de capi-

tal que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía en favor de éstos y sus transmisiones, y:

V.-Las resoluciones que dicte la comisión.

ESTRUCTURA

El registro depende de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y está bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la CNIE, esto dispuesto a lo estipulado por los artículos 24 de la LIE y 42 del Reglamento.

En la actualidad, el Registro se divide en las siguientes tres secciones:

SECCION PRIMERA

De las personas físicas o morales, extranjeras y las cuales deberán ser inscritas en los siguientes casos:

-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 la empresa o de los activos esenciales para su explotación.

-Establezcan, abran u operen una empresa, sucursal o agencia.

-Arrienden una empresa en término del artículo 8 de la LIE.

-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.

Con la observancia de que quedan exceptuadas de la obligación de inscripción en la Sección Primera, las perso-

nas 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.

SECCION SEGUNDA

En esta sección deberán ser inscritas en el registro las sociedades que se encuentren en los siguientes supuestos, atendiendo a los estipulado por el artículo 57 del Reglamento, 2o. de la LIE en concordancia con el artículo 23 del mismo ordenamiento legal, antes invocado.

-En su capital social, uno o más inversionistas extranjeros adquieran o tengan una participación directa; y

-En su capital social, uno o más inversionistas extranjeros, con el carácter de fideicomisarios, adquieran o

tengan una participación indirecta mediante fideicomiso.

Con la observancia de que quedan exceptuadas de la obligación de inscripción en la Sección Segunda, aquellas sociedades que:

*Se dediquen única y exclusivamente, a la prestación de servicios deportivos, recreativos y culturales a sus socios; y

*Las asociaciones civiles, siempre que las actividades que realicen no sean mercantiles ni preponderantemente económicas, que no tengan fines lucrativos y que su organización y funcionamiento se sujeten a la legislación civil aplicable.

SECCION TERCERA

Las instituciones de crédito, así como las fiduciarias, solicitarán su inscripción en la sección tercera del Registro, tomando en consideración los siguientes puntos:

-Los fideicomisos en los que participen inversio-

nistas extranjeros como fideicomisarios y cuyo objeto o fin sea la realización, por las propias instituciones fiduciarias, de actos regulados por la LIE.

-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.

-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.

A continuación hablaré del aspecto procedimental que se debe llevar a cabo ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

ASPECTO GENERAL:

Toda solicitud, aviso o información que se rinda al Registro, deberá hacerse en las formas que para estos efectos apruebe y publique en el Diario Oficial la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dichas formas deberán ser presentadas debidamente redactadas en español y por triplicado.

Para el caso de que dichas solicitudes se encuentran en otro idioma distinto al español, se deberá acompañar a las mismas la traducción correspondiente; pudiendo el Registro nombrar perito oficial, para el efecto de la traducción.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se encuentra facultada por la Ley o el Reglamento, para exigir incluso a terceros, el desahogo de cualquier medio de prueba, la presentación de informes y la exhibición de documentos y objetos, esto con la finalidad de que dicha Secretaría verifique la veracidad de las solicitudes y para mantener actualizada y completa la información relativa a las personas, actas y documentos inscritos en el Registro,

sujetándose a lo dispuesto por los artículos 71 del RLIE y el artículo 77 del mismo ordenamiento legal.

De acuerdo al artículo 72 del RLIE, las solicitudes de inscripción y toma de nota en el registro, también podrán ser hechas por gestores officiosos (siempre y cuando tengan acreditada su personalidad), los cuales serán los responsables de la veracidad de los datos respecto a las personas, actos y documentos que suministren en el ejercicio de sus funciones.

Existen dos tipos de inscripciones:

Provisionales y Definitivas

-----PROVISIONALES.--Están reguladas en los artículos 49 y 50 del RLIE y se harán de acuerdo a lo siguiente:

-No procederá a 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.

Estas inscripciones surtirán efectos desde la fecha en que se presentan las solicitudes y avisos correspondientes, y hasta en tanto no fenezcan los plazos para el cumplimiento de los requerimientos que la Secretaría (SECOFI) gire, según proceda, observando además lo estipulado en el artículo 50 del RLIE.

DEFINITIVAS.-Se encuentran reguladas en los artículos 47 y 48 del RLIE y las cuales se decretarán de acuerdo a lo siguiente:

-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 sa-

tisfechas, 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 retrotraerán 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 infor-

maciones son presentados fuera de los plazos fijados por este Reglamento" (Artículo 48, fracción II del RLIE).

PLAZOS

Los más 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, conta-

ble-financiera y de balanza de divisas señalada por las fracciones II y III del artículo 59 del RLIE.

*15 días hábiles

-Para dar cumplimiento a los requerimientos de tipo diverso que gire la Secretaría, a partir de la fecha en que sea notificado y siempre que no se señale plazo expreso en los mismos.

Para efecto de computo, todos los comunicados girados por la Secretaría surtirán efectos a partir del día siguiente de su notificación o entrega.

PRORROGAS

La Secretaría de Industria y Comercio, en circunstancias especiales podrá prorrogar los plazos antes citados, prórroga que podrá ser otorgada a petición de parte y previo pago de los Derechos correspondientes, o mediante acuerdos generales en lo que respecta a 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.

La Secretaría (SECOFI), podrá suspender indefinidamente la inscripción en el Registro a personas físicas y morales extranjeras y sociedades mexicanas que no cumplan con lo establecido por 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.

Respecto a la cancelación de inscripción al Registro, la Secretaría (SECOFI), lo podrá hacer de oficio siempre y cuando las personas físicas y morales extranjeras y sociedades mexicanas no proporcionen la información económica, contable-financiera durante tres o más años sucesivos y en los demás casos que señala la Fracc. I del artículo 59 del RLIE.

3.8. MARCO JURIDICO DEL REGIMEN DE SANCIONES

Primeramente, el artículo 3 de la LIE estipula que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, con-

siderarse 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 propiedad de la Nación."

Otro aspecto muy diferente, que se podría conceputar 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", según los artículos 27 y 28 de la LIE.

Además, se sancionará al infractor con una multa hasta 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 N\$100.00 de acuerdo con el artículo 28 de la LIE.

La imposición de multas previstas por contravenir a la Ley, ha sido también contemplada por el reglamento toda vez que el mismo impone sanciones que hace valer 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 ésto también pudiera aparejar como consecuencia, la cancelación o suspensión de una inscripción).

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 solidariamente responsables en lo concerniente a sus funciones, de las obligaciones que establece la Ley. De esta forma, podrán ser sancionados con multa hasta de N\$100.00, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 29 de la LIE.

Bajo pena de perder la patente respectiva, los notarios y corredores deberán insertar 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 tira-

dos 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 N\$50.00. 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 20., 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."(43)

(43) Péreznieto, Opus Cit, página 137.

CAPITULO CUARTO:

**LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA
DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS**

4.1. NATURALEZA JURIDICA DE LOS REGLAMENTOS

Para poder determinar la naturaleza jurídica de los Reglamentos, es necesario acudir a las diversas teorías que han surgido en torno a ellas:

La primera teoría establece que el Reglamento constituye un acto de carácter administrativo, no únicamente porque emana de la autoridad administrativa, sino porque en sí es un acto de ejecución de las Leyes, sin tomar en consideración que el Reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a ella.

Existe otra teoría que niega que, desde el punto de vista material, los Reglamentos son verdaderas Leyes, en virtud de que el carácter propio de la Ley reside en el hecho de que es considerado como expresión de la voluntad nacional y no en la generalidad ni en la impersonalidad de sus órdenes; en consecuencia, el Reglamento es expresión de la voluntad de los administradores. Esta misma teoría señala que los actos administrativos tienen por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las Leyes.

Esta teoría tampoco es aceptada, ya que considera

que el acto reglamentario es un acto administrativo, además el concepto tan especial que tiene del acto Legislativo y del acto administrativo.

Asimismo, surge otra teoría que sostiene que la Ley y el Reglamento son diferentes porque la Ley se expide en perjuicio de una soberanía radical y absoluta, en tanto que el Reglamento se expide en ejercicio de una competencia más limitable.

Al respecto se señala que esta teoría es falsa, ya que la soberanía tiene la característica de unidad e indivisibilidad; es única.

Por último, existe la teoría más aceptada, que considera al acto reglamentario desde el punto de vista formal, como un acto administrativo, pero que, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, porque la Ley encuentra los mismos caracteres que en el Reglamento.

Esta teoría es aceptada por Gabino Fraga que comenta: "Nuestra opinión es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica

o extingue situaciones jurídicas generales."(44)

Atendiendo a las ideas anteriormente expuestas, considero necesario comentar algunas diferencias entre la Ley y el Reglamento.

La principal distinción entre la Ley y el Reglamento radica en que la primera, desde el punto de vista formal, se origina normalmente en el Poder Legislativo, en tanto que el segundo es producido por el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, la Ley puede existir y tener plena validéz sin que haya un Reglamento de la misma, por el contrario el Reglamento supone la existencia de una Ley, con las excepciones que más adelante se estudiarán.

Al respecto, Juan Antonio Martínez de la Serna comenta: "Cuando la finalidad de ejecutar la Ley encuentra el obstáculo de la imprecisión, obscuridad o vacío, el Reglamento de los artículos de la Ley de que se trate, es el instrumento que hará de la Ley precisa, clara y con el límite que debe alcanzar. El Reglamento no puede en consecuencia ni restringir, ni exceder a la Ley, sino sólo hacerla posible y por tan-

(44) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987. Página 106.

to proveer a su exacta observancia."(45)

A mayor abundamiento, las Leyes por su naturaleza no pueden preveer todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplia; los Reglamentos en cambio, detallan los supuestos previstos por la Ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

De lo anterior, se desprende que el Reglamento es, desde el punto de vista formal, un acto administrativo, en tanto que el poder ejecutivo tiende a ejecutar la ley y, por otra parte, desde el punto de vista material, es un acto participativo de la función legislativa ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

La afirmación antes citada es confirmada en el contenido de las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: número de Amparo en Revisión 2521,3569/1959, Sala Auxiliar, Informe 1970, página 108; número 2523 de Amparo en Revisión 3569/1959, Sala Auxiliar, Informe 1970, página 110.(46)

(45) Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983, página 220.

(46) Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1955-1965. Actualización I Administrativa. Edic. Nayo. México 1967, pp. 104

4.1-1. CONCEPTO DE REGLAMENTO

Gabino Fraga define al Reglamento como "Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."(47)

Para Jacinto Faya Viesca, "El Reglamento es el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad."(48)

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que "El Reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo."(49)

(47) Ibid. Página 104.

(48) Ibid. Página 123.

(49) Ibid. Página 212.

Finalmente, para Felipe Tena Ramírez, "El Reglamento, como Ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo es porque la exacta observancia de la Ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución."(50)

En las cuatro definiciones de Reglamento señaladas anteriormente, destacan los siguientes elementos:

El Reglamento es un conjunto de normas generales e impersonales, mismas que son expedidas por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de facilitar la observancia y cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

El Reglamento, como acto administrativo, expedido por el Poder Ejecutivo sólo podrá facilitar la observancia de Leyes que provengan del Congreso de la Unión, no podrá referirse a ningún artículo constitucional, pues su reglamentación le corresponde a las Leyes Orgánicas o Reglamentarias.

(50) Ibid. página 437.

Así mismo, el Reglamento debe estar supeditado a la Constitución Política de nuestro país y a las leyes, ya que cualquier violación a ellas lo invalidaría, de tal manera que cuando el Reglamento esté en conflicto con una Ley, deberá aplicarse ésta procurando modificar el Reglamento para que se ajuste a la Ley.

De tal manera puede suceder que el Reglamento amplie o restrinja los poderes que la Ley otorga a la administración, en el caso de que la norma reglamentaria los amplie surge su ilegalidad, ya que no puede extender la competencia de los órganos administrativos; por el contrario, cuando los restringe, también es ilegal, porque modifica la esfera de una competencia establecida por la Ley.

Por lo que se refiere a la vigencia de la norma reglamentaria, es necesario señalar que ésta es permanente y únicamente perderá tal carácter si un Reglamento expedido con posterioridad lo abroga, o bien, cuando la Ley que le dió origen es abrogada, de ahí que surjan dos supuestos:

A).-Si la Ley habilitante fuera derogada, únicamente quedarían vigentes las disposiciones reglamentarias cuyos fundamentos legales no

fueron derogados; por otra parte;

B).-Si la Ley fuera reformada y estas reformas fueran incompatibles con el Reglamento anterior, la norma reglamentaria perdería toda su eficacia jurídica en lo que resultara incompatible con las nuevas reformas legales.

En cuanto a la aplicación de los Reglamentos, éstos tienen que ser cumplidos tanto por los destinatarios de sus disposiciones como por los propios funcionarios de la administración, ya que si éstos últimos violan sus disposiciones, se hacen acreedores a sanciones, algunas de carácter administrativo. Cuando el que viola las disposiciones reglamentarias es el destinatario, la sanción puede ejecutarse en la vía administrativa.

La facultad para expedir los Reglamentos, es exclusiva del Poder Ejecutivo y sus características serán estudiadas a continuación.

4.1.2- LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

La facultad reglamentaria ha sido definida por José

Francisco Ruiz Massieu como "La facultad que posee el Jefe del Ejecutivo Federal consignada en la fracción I del artículo 89 Constitucional, para expedir reglamentos que detallan a las Leyes expedidas por el Congreso de la Union, con el propósito de que puedan ser adecuadamente observadas. Se trata de instrumentos que, con base en lo establecido por la Ley que se reglamenta, pueden afectar la esfera jurídica de los particulares".(51)

Esta facultad que posee el Poder Ejecutivo para expedir Reglamentos se justifica por la necesidad de relevar al Poder Legislativo de la tarea de completar en detalle las Leyes, con el fin de facilitar su ejecución y cumplimiento. Además de que el ejercicio de esta atribución permite que la legislación pueda ir evolucionando de acuerdo con las circunstancias en que va a ser aplicada.

El reglamento es consecuencia del ejercicio de la facultad reglamentaria que está encomendada al Presidente de la República, el que deberá de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley. En consecuencia, la facultad reglamentaria es una función

(51) Ruiz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública Federal. Editorial Tecnos. México 1978.

materialmente legislativa y formalmente administrativa.

Esta atribución del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos debe estar fundamentada legalmente en la Constitución Política, sin embargo su fundamentación ha sido objeto de diversas opiniones, ya que en dicho ordenamiento no se encuentra ningún precepto que señale expresamente esta facultad del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas han encontrado el fundamento constitucional de la facultad reglamentaria en la fracción I, del artículo 89, que a la letra dice:

"Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

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

A pesar de que en la fracción I, del artículo transcrito no se hace referencia expresa a los Reglamentos, el

artículo 92 de la Constitución Política si los admite, al señalar que todos los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Poder Ejecutivo deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamentos Administrativos a que el asunto corresponda.

En este artículo se observa que el Presidente de la República tiene facultades para expedir Reglamentos, sin embargo, no se le está otorgando la facultad reglamentaria.

Para poder encontrar en el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna el fundamento de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, es necesario analizar dicha fracción más minuciosamente.

Existen tres facultades dentro de la fracción I, ya transcrita:

- a).-Facultad de promulgar las Leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b).-La facultad de ejecutar dichas leyes; y
- c).-La facultad de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Al respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

"El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades:

- a).-La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b).-La de ejecutar dichas leyes; y
- c).-La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta."(52)

(52) Apéndice 1975. Segunda Sala. Tesis 512.

De acuerdo a lo anterior, comentaré brevemente la primera y segunda de las facultades contenidas en la multicitada fracción, para posteriormente analizar la última de ellas.

Promulgar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, se refiere al acto por el cual el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordena su publicación y manda que se haga cumplir; lo que es distinto de su publicación, ya que está de acuerdo con la definición de Felipe Tena Ramírez, es "El acto del Poder Ejecutivo por el cual la Ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la Ley y que establece para lo futuro la presunción de que la Ley es conocida por todos."(53)

Por otra parte, la facultad del Poder Ejecutivo para ejecutar las Leyes, consiste en la realización de todos aquellos actos necesarios para hacerla efectiva, los que se inician inmediatamente después de la promulgación y finalizan con la ejecución material del individuo a cumplir la ley.

(53) Ibid. Página 462.

La última atribución conferida en la ya citada fracción I, del artículo 89 Constitucional, es la que tiene el Poder Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes, de la que se desprende su facultad reglamentaria.

Al respecto, Gabino Fraga señala: "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." (54)

Para Felipe Tena Ramírez cuando se emplea la palabra "proveer", se quiere decir que el "Presidente tiene facultades de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso." (55); misma que considero es la más adecuada para atribuirle al Ejecutivo la facultad de expedir Reglamentos.

Ahora bien, para algunos autores como Ignacio Burgoa, esta facultad de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las Leyes, no puede desempeñarse en relación con aquellas leyes que no tengan un contenido mate-

(54) Ibid. Página 110.

(55) Ibid. Página 466.

rialmente administrativo. Por lo tanto, únicamente cuando los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de las Leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República ejercer su facultad para expedir Reglamentos.

Se concluye que el Poder Ejecutivo es el único facultado para expedir normas reglamentarias, surgiendo los llamados "Reglamentos Heterónomos", que son aquellos cuya existencia y validez constitucional dependen de la expedición de una Ley previa y a la que no puede contrariar; de ahí que el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa haya sostenido el siguiente criterio:

"La facultad reglamentaria del Presidente de la República se ha desprendido tradicionalmente de la fracción I, del artículo 89 de la Constitución Federal, que lo faculta para proveer en la esfera administrativa a la observancia de las Leyes. Ahora bien, de eso se desprende a su vez, que esa facultad no le es otorgada por el Legislador ordinario, pero también que no puede expedirse un Reglamento sin que se refiera a una Ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha Ley a los casos concretos que

surjan..."(56)

Sin embargo, existen otras clases de normas reglamentarias distintas a las heterónomas, que constituyen los llamados "Reglamentos autónomos"; en los que el Ejecutivo es autorizado por nuestra Carta Magna para emplear en forma autónoma su facultad reglamentaria, como son, los Reglamentos gubernativos y de Policía a que hace referencia al artículo 21 Constitucional, que dice: "Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas."

Al respecto es necesario establecer, como se señaló anteriormente, que conforme al artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución Federal, al Presidente de la República le compete expedir reglamentos de las Leyes derivadas del Congreso de la Unión y no de preceptos constitucionales, por lo que el contenido del artículo 21 Constitucional ha sido considerado como una excepción a lo señalado.

Por lo que concierne a los Reglamentos autónomos, éstos no pueden existir en el Orden Federal, ya que el Congre-

(56) Informe de 1974. Sección "Tribunales Colegiados". Páginas 82 a 84.

so de la Unión tiene facultades legislativas consignadas expresamente en nuestra Constitución Federal para expedir las Leyes en diversas materias; de ahí la prohibición de delegar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República.

En cuanto se refiera al Distrito Federal y a los Estados de la República Mexicana y siguiendo la opinión de Ignacio Burgoa es "La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que atribuye al Jefe del Ejecutivo Federal, la facultad de expedir Reglamentos, o sea, disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, mediante los cuales desarrolla sus funciones dicha Entidad Federativa. Tal facultad reglamentaria puede desempeñarse sin que previamente exista una Ley que por sí misma establezca la nominación a las distintas materias gubernativas previstas en la Ley Orgánica del Departameto del Distrito Federal, de ahí que los reglamentos que con tal motivo se elaboren tienen una naturaleza autónoma, pues sólo se autorizan en el indicado ordenamiento legal.

Ahora bien, tratándose del régimen anterior de los estados, sus respectivas constituciones pueden prever facultades reglamentarias en favor de los gobernadores y cuyo

ejercicio se traduce en la expedición de Reglamentos heterónomos y autónomos. Los Reglamentos heterónomos de los Estados deben siempre reconocer, para su validez jurídica, una ley preexistente y los autónomos una autorización general que en los ordenamientos legales locales secundarios o en las constituciones particulares se tenga. Suponer lo contrario implicaría quebrantar el principio de división o separación de poderes y que también es imperativo para los Estados, en el sentido de que sus constituciones deben consagrarlo."(57)

Finalmente es necesario aclarar que existen dos principios en los que la facultad reglamentaria no debe intervenir de acuerdo con lo que señala Gabino Fraga:

1.-Principio de primacía de la Ley que "consiste en que las disposiciones contenidas en una Ley de carácter formal, no puede ser modificadas por un reglamento."(58)

Este principio se basa en el artículo 72, inciso f) de la Constitución, que establece: "En la interpretación, reforma o derogación de las Leyes o decretos, se observarán

(57) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1982. Páginas 756 y 757.

(58) Ibid. Página 107.

los mismos trámites establecidos para su formación."

2.-Principios de reserva de la Ley, que "consiste en que, conforme a la Constitución hay materias que sólo pueden ser reguladas por una Ley..., es decir, expedida por el Poder Legislativo."(59)

4.1.3. LA PROHIBICION DE DELEGAR LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO EN PERSONA O ENTIDAD ALGUNA.

Como ya se estudió anteriormente, al Presidente de la República le corresponde exclusivamente la facultad para emitir normas reglamentarias, misma que no puede ser delegada a los Secretarios de Estado, ni a ningún otro funcionario; de la misma manera, tampoco alguna Ley podría autorizar para expedir reglamentos a nombre del Presidente de la República Mexicana a una persona distinta del Poder Ejecutivo, ya que de lo contrario estaría estableciendo una excepción no prevista e nuestra Carta Magna.

(59) Ibid. Página 107.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto anteriormente, con la creación de entidades de la administración pública descentralizada, algunas leyes han delegado la facultad reglamentaria en algunos funcionarios, como es el caso de lo establecido en el artículo 240 fracción X de la Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social, que establece como función de este órgano la de expedir sus Reglamentos interiores, así como lo establecido en su artículo 253, fracción VI en la que se le asigna al Consejo Técnico la facultad de expedir los Reglamentos anteriores que menciona el artículo 240, fracción X, de dicha Ley.

Por otra parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece en su artículo 115, fracción XII, que es obligación del Director del Instituto someter a la consideración de la Junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto.

No obstante la anticonstitucionalidad de los preceptos indicados, no se invalida la disposición constitucional que establece que la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República.

4.2. LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 12, FRACCION VI, DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tiene una serie de atribuciones establecidas en el artículo 12 de la LIE, mismas que ya fueron estudiadas con anterioridad, entre las que destaca, como objeto de la presente investigación, la consignada en su fracción VI que a la letra dice:

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

Por medio de esta facultad, la CNIE, establece criterios y requisitos más convenientes, a su juicio, para poder aplicar los preceptos contenidos en la LIE, con el objeto de regular adecuadamente la inversión extranjera; e inclusive puede modificar sus propios criterios para adaptarse al desarrollo económico y político que exista en el país.

Asimismo, la atribución que posee la CNIE, para regular la aplicación de los preceptos legales, ha sido interpretado como un acto legislativo más que un acto administrativo, a lo que Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, comenta: "Siguiendo la distinción de Derecho Administrativo, que clasifica a las funciones gubernamentales desde un punto de vista material, cabe señalar que la facultad de la Comisión otorgada en la fracción VI del artículo 12, es formalmente ejecutiva y materialmente legislativa." (60)

Coincido con las opiniones anteriores al establecer que esta atribución es formalmente ejecutiva por ser otorgada al Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la función administrativa, en virtud de que a dicho poder le corresponde establecer criterios y reglas para la aplicación de preceptos legales, y es materialmente legislativa porque como consecuencia de su ejercicio se crean normas generales, abstractas e impersonales.

Considero que el ejercicio de la atribución establecida en la fracción VI, del artículo 12, de la LIE, es anticonstitucional, ya que la CNIE, al establecer los crite-

(60) Ibid. Página 178.

rios y requisitos para la aplicación de los preceptos legales, está ejercitando una facultad reglamentaria que no le corresponde porque, como ya se analizó anteriormente, esta le compete exclusivamente al Poder Ejecutivo, el cual no la puede delegar en persona u órgano alguno.

A pesar de lo anterior, la Comisión ha emitido estos "criterios" con regularidad y los ha modificado, favoreciendo en ocasiones a la inversión extranjera y en otras desfavoreciéndola..."(61)

Ahora bien, como consecuencia del ejercicio de esta atribución anticonstitucional, la CNIE, ha expedido las llamadas "Resoluciones", que contienen los criterios para la aplicación de las disposiciones legales a las que deberán someterse los inversionistas que soliciten una autorización o presenten un aviso a dicho órgano.

Al respecto, Claus Von Wobeser, señala: "Habrá quienes quieran justificar dicha facultad en la delegación que hubiera hecho el Poder Legislativo en favor de la mencionada Comisión, lo que también resultaría contrario a la Constitu-

(61) Ibid. Páginas 178 y 179.

ción en virtud de lo que establece el artículo 49 Constitucional".(62)

Opino que, independientemente del vicio de anticonstitucionalidad, del que adolecen las resoluciones por no ser expedidas por el órgano competente; algunas de ellas se exceden de los límites establecidos en los preceptos de la Ley, por lo que de la misma manera son anticonstitucionales, ya que dicho órgano no está facultado para ejercer ese acto legislativo.

En seguida se estudiarán las principales características de las resoluciones que emite dicho órgano.

4.2-1. CARACTERISTICAS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS-

Las resoluciones expedidas por la CNIE, contienen los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y deberán inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, tal y como lo señala el artículo 23, fracción V,

(62) Ibid. Página 133.

de la LIE, que a la letra dice:

"Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

V.-Las resoluciones que dicta la Comisión."

A mayor abundamiento, los artículos 51, 52 y 53 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras establecen, respectivamente:

"Se inscribirán en el Registro las resoluciones de la Comisión, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya sido dictadas."

"Las resoluciones se numerarán progresivamente y se inscribirán, además, la fecha en que las mismas fueron tomadas y, en su caso, los datos relativos a su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Las resoluciones de la Comisión que deban inscribirse se clasificarán, para los efectos del Registro en generales y específicas. La numeración de estas será diferente de la de aquellas."

De la lectura de los artículos anteriores se desprende la existencia de dos tipos de resoluciones: generales y específicas.

Las resoluciones Generales son los criterios que establece la Comisión respecto de diversas actividades, cuyo desarrollo es importante para la Economía Nacional, y que como ya se observó anteriormente, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación por ser de interés general para los inversionistas.

La propia Comisión ha definido a las Resoluciones Generales como "Instrumentos que pretenden facilitar la aplicación de la Ley para que los Inversionistas Nacionales y Extranjeros puedan acatarla oportuna y eficazmente".

En cambio, las Resoluciones específicas son aquellos criterios que la Comisión expide para un caso concreto o particular que se le presenta para su autorización; como es el caso del aumento o disminución de los porcentajes establecidos en la LIE, o bien para otorgar un derecho de preferencia, entre otros.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva de dicho órgano

ha propuesto la codificación de las Resoluciones específicas dictadas durante el periodo 1983-1987, la cual fué aprobada por la CNIE, en su sesión de 24 de noviembre de 1987, creándose al efecto el "Sistema de Precedentes en materia de Resoluciones específicas dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

Dicho sistema mostrará pronunciamientos o criterios particulares emitidos por el multicitado órgano en un determinado asunto, a fin de lograr, de acuerdo con lo que establece la citada Comisión:

"a).-Transparencia en el manejo de la información.

b).-Mayor automatización en las decisiones, basándose en aquellas que presenten situaciones análogas, evitando así las críticas sobre excesivo casuismo o discrecionalidad; y

c).-Mayor seguridad jurídica para los solicitantes."

En principio, considero necesario aclarar que a pesar de lo que se propone con dicho sistema es dar seguridad a los inversionistas, es conveniente recordar que la Comisión está dotada de facultades discrecionales, por lo que, si en ejercicio de ellas dicta resolución en un sentido, no por ello va a emitir el mismo criterio ante otra solicitud similar que se le presente, de ahí que pienso es conveniente que se establezca que los criterios que conforman el sistema únicamente son una base o pauta para determinar la conveniencia del aumento de la inversión extranjera, más no son definitivos para autorizar o no su crecimiento.

A pesar de la anticonstitucionalidad de las resoluciones, la comisión ha emitido 13 resoluciones generales hasta el 30 de agosto de 1984, sin embargo, en su sesión de 24 de noviembre de 1987, decidió codificar dichos criterios, en algunos casos contradictorios o confusos, creando al efecto una Resolución General cuyo estudio se hará a continuación.

**4.2.2. RESOLUCION GENERAL QUE SISTEMATIZA Y ACTUALIZA LAS
RESOLUCIONES GENERALES EMITIDAS CON ANTERIORIDAD POR LA
COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.**

Dicha resolución fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1988, y de acuerdo con lo que señala la propia Comisión: "para culminar su labor, otorgando plena seguridad jurídica a los inversionistas nacionales y extranjeros, en consulta con organismos e instituciones públicas y privadas, se preparó esta Resolución General que recoge todas las anteriores formuladas por este Organó y plantea que en las acciones gubernativas la discrecionalidad no puede usarse de modo excesivo".

De acuerdo con lo que señala el Lic. Miguel Angel Lucero: "En primer lugar, el cambio más importante, desde el punto de vista formal, que la nueva "resolución general" introdujo, fué el haber codificado o agrupado en un sólo cuerpo normativo a todas las anteriores Resoluciones Generales, pero dividido en secciones, según la materia o la temática de la regulación que establecía. El objetivo que se persiguió fué dar una presentación unitaria y sistemática al conjunto de todas las Resoluciones Generales anteriores, que

por haber sido emitidas en diferentes épocas, se mostraban como un grupo heterogéneo y desarticulado de disposiciones, (en algunos casos incluso contradictorias)".(63)

Dicha Resolución está dividida en secciones:

La primera de ellas establece reglas generales y procedimentales respecto a la presentación de solicitudes.

La sección segunda contiene reglas que se refieren exclusivamente a la participación de la inversión extranjera directa en el capital de las empresas.

Las secciones tercera y séptima proveen reglas relativas a la participación de la inversión extranjera directa en el capital de las empresas.

La sección octava incluye las reglas que regulan de modo particular un organismo a través del cual la inversión extranjera directa puede participar en el capital y en el control de las empresas.

(63) Lucero, Miguel Angel. Conferencia sustentada en la Asociación Nacional de Abogados de Empresas. Marzo 1988. Página 1.

Las secciones novena y décima incluyen las reglas relativas a la expansión de la inversión extranjera directa, que ya opera en el país, por medio de nuevos establecimientos o el ingreso a nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Finalmente, la sección décima primera, contempla las reglas respecto a la delegación de facultades al Secretario Ejecutivo.

En cuanto a la técnica empleada en dicha resolución, pienso que es buena, ya que en ellas se observa una mayor claridad y precisión normativa empleando en su texto una terminología uniforme y con un estilo lingüístico constante, así como la simplificación o reformulación de textos de las anteriores Resoluciones Generales. Asimismo, destaca su objetivo de eliminar las deficiencias de formulación lingüística que permitan alcanzar la funcionalidad del texto de la "Resolución General" y lograr la certidumbre y seguridad jurídica para el inversionista, y está agrupando diversos criterios en un solo cuerpo normativo otorgando una mayor facilidad para el manejo de las mismas, dando como resultado mayor seguridad jurídica y celeridad en los trámites ante dicha autoridad.

Independientemente de que esa resolución es anti-constitucional desde su origen, ya que el órgano que la emite no está facultado para ello, también existen ciertos vicios de anticonstitucionalidad en el contenido de la misma, ya que en ocasiones sobrepasa los límites establecidos en la LIE, lo que es contrario a la Constitución, ya que está realizando un acto legislativo que no le corresponde.

A continuación analizaré brevemente, a manera de ejemplo, dos secciones en las que se manifiesta claramente que el multicitado órgano sobrepasa de los límites establecidos por la Ley.

4.2-3- INVERSION EXTRANJERA EN NUEVOS ESTABLECIMIENTOS-

Tiene como antecedente lo establecido en el artículo 12, fracción III de la LIE, ya analizado anteriormente, que faculta a la comisión para resolver sobre la Inversión Extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México o en nuevos establecimientos.

Su regulación se encuentra comprendida en la sección novena de dicha resolución, en la que se dan los conceptos y

clasificación de nuevo establecimiento y de relocalización de los mismos.

Se considera nuevo establecimiento toda área y todo local físicamente independiente o diferente a los establecimientos que los Inversionistas Extranjeros efectivamente tengan abiertos y operen, en los que pretendan realizar sus actividades económicas, administrativa y complementaria o de apoyo a aquellas, con el personal dependiente de los propios Inversionistas Extranjeros o con personal que, dependiendo de terceros, preste sus servicios a los mismos Inversionistas Extranjeros y cualesquiera que sea el título jurídico por virtud del cual tengan la posesión, uso o goce del inmueble.

Para los mismos efectos, se considera también nuevo establecimiento, todo establecimiento abierto y en operación en el que los Inversionistas Extranjeros pretendan realizar actividades distintas a las que efectivamente realicen en el mismo, aún cuando se trate de la fabricación o elaboración de productos que ya fabriquen, o de la realización de actividades que ya realicen en otro u otros establecimientos.

Se considera relocalización de un establecimiento

abierto y en operación, la apertura de un nuevo establecimiento y el cierre total del establecimiento que se sustituye.

Asimismo, se clasifican los establecimientos en: Industriales, Comerciales, de Prestación de servicios administrativos, recreativos, habitacionales, educativos o de capacitación, de almacenaje, de prestación de servicios complementarios, asistenciales, y de apoyo.

En consecuencia, estimo que esta sección de la resolución está violando el principio de la primacía de la Ley establecido en nuestra Carta Magna, ya que este principio consiste en que un Reglamento no puede modificar las disposiciones contenidas en una Ley.

Con esta resolución, que es en si un verdadero Reglamento, se está violando el principio de división de poderes, consagrado en el artículo 49 Constitucional, ya que la CNIE, órgano colegiado, al estar reformando la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, está invadiendo un campo reservado al Poder Legislativo.

4.2.4. INVERSION EXTRANJERA EN NUEVOS CAMPOS DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y NUEVAS LINEAS DE PRODUCTOS.

Se encuentra en la sección X, de la multicitada resolución y tiene como antecedente la fracción IV del artículo 12, de la LIE, que faculta a la comisión para resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Esta sección tiene varios aspectos en común con la anterior sección 4.2.3., de este estudio en cuanto impone la obligación, a los inversionistas extranjeros, de solicitar permiso a la CNIE, que no están regulados por la Ley de la Materia; por lo que las anticonstitucionalidades señaladas anteriormente son similares a las que se hará alusión en esta sección.

En su primer punto establece que:

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 12, fracción IV y 15 de la Ley, está sujeta a la resolución previa de la Comisión y a la autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial toda inversión extranjera que

pretenda efectuarse en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

El artículo 12, fracción IV, se refiere a la resolución de la Comisión sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

El artículo 15, establece la forma como se tramitarán las solicitudes a que se refiere la Ley."

De lo anterior se observa que la Ley no impone la obligación a los inversionistas, de obtener un permiso de la Comisión para la inversión que se pretenda realizar en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Al respecto, Claus Von Wobeser, comenta:

"En ninguna parte de la Ley podemos encontrar la obligación expresa para los inversionistas extranjeros de obtener el permiso de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, cuando pretendan efectuar inversiones en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Inclusive el que pretendiera encontrar la obligación implícita en la Ley, tendría que hacer interpretaciones forzadas apartadas de la lógica, y de los principios de Derecho".(64)

La afirmación de que la CNIE, este facultada para resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos, es verdadera; sin embargo, no lo es el suponer que como consecuencia de dicha facultad se derive la obligación de los inversionistas extranjeros, que deseen realizar dichas inversiones, deban solicitar permiso al multicitado órgano.

De lo anterior se concluye que esta sección de la resolución es anticonstitucional porque viola los principio de primacía de la Ley y de división de poderes, cuyos comentarios realizados en la sección que antecede han quedado plasmados e el desarrollo de este capítulo.

A continuación entraremos al estudio del quinto y último capítulo del presente trabajo de investigación, donde

(64) Ibid. Páginas 140.

se vincula a la INVERSION EXTRANJERA con EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO, analizando este desde un punto de vista general, toda vez que el mismo, al momento de escribir estas lineas, aún no ha sido aprobado.

CAPITULO QUINTO:

**INVERSION EXTRANJERA
Y
TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

INVERSION EXTRANJERA Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Para comprender mejor lo que es un Tratado de Libre Comercio, a continuación daremos las siguientes definiciones etimológicas de tratado:

TRATADO:

(Lat. tractatus) m. Convenio, ajuste o conclusión de un negocio o materia, después de haberse conferido y hablado sobre ella (se dice sobre todo del que celebran entre sí dos o más príncipes o gobiernos).(65)

TRATADO DE COMERCIO:

Estipulación entre Estados, que establece las bases del intercambio de productos provenientes de otro o a él destinados.(66)

De las dos anteriores definiciones etimológicas, de

(65) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones. Primera Edición, 1981. México, página 1354.

(66) Ibid. página 1354.

la palabra "Tratado" se concluye, que en procesos de integración económica se pueden distinguir diferentes tipos de acuerdos comerciales, unos de menor a mayor grado de integración, los cuales van de acuerdo al tipo de comercio preferencial, a la asociación para el libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la integración económica plena.

Específicamente México, Estados Unidos y Canadá han optado por suscribir un tratado de libre comercio, es decir firmar un contrato mediante el cual los países se comprometen a eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios para fomentar el intercambio comercial y establecer mecanismos para dirimir las controversias de orden mercantil. El propósito expreso es el de aumentar el comercio entre las tres naciones, fomentando así un mayor grado de especialización en cada economía y, con ello, un mayor bienestar para el conjunto de las naciones.

En cuanto a los obstáculos arancelarios nos referimos principalmente a los impuestos que son aplicados a cierto tipo de mercancías al momento de ser importadas, mientras tanto los obstáculos no arancelarios contienen medidas de tipo sanitario; normas técnicas de producción y de embalaje además de cuotas y restricciones que impiden la

introducción de mercancías a otro país; en cuanto a los obstáculos no arancelarios, estos generalmente dependen de decisiones discrecionales de la burocracia y suelen responder a intereses que se ven afectados por las importaciones.

Un tratado de libre comercio representa un menor grado de integración que la formación de un mercado común, o una integración económica plena. Esto implica que los gobiernos que se suscriben a un convenio o tratado de esta naturaleza no tendrán obligación de unificar sus políticas en cuestiones que no sean estrictamente comerciales, tampoco existiran organismos supranacionales ante los cuales los gobiernos tengan que ceder parte de su soberanía.

Para obtener máximos beneficios y lograr el objetivo del libre comercio, el autor Luis Rubio manifiesta "que debe de existir una natural propensión a que ciertas políticas como la monetaria, tienden a ser similares entre los países. Nadie impone este tipo de convergencia pero a todos conviene, pues sin ella las diferencias de inflación, por ejemplo, podrían hacer menos competitivas las exportaciones del país más caro".(67)

(67) Rubio, Luis. ¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición Primera. México, D.F. pp. 28.

Todo en un tratado es importante, hasta la forma como son los equipos de negociadores que buscan lograr un consenso sobre los principales temas de negociación, también lo es la necesidad de empezar a redactar los capítulos que ya se habían acordado y poner en "blanco y negro" las posturas de cada una de las partes sobre lo que faltaba por acordarse, como es de apreciarse la importancia de la redacción en un tratado o la sustancia misma del acuerdo, así como la estructura del mismo, ya que contiene las prioridades de cada país.

MOTIVOS Y RAZONES POR LAS CUALES MEXICO BUSCA NEGOCIAR UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

Considero que uno de los motivos por los cuales México busca negociar un Tratado de Libre Comercio, sería la consolidación del cambio en su vida económica y política, dejando atrás viejos temores relacionados con la pérdida de soberanía, política, cultura y las creencias de que las diferencias económicas entre países ricos y pobres, imposibilitarían conseguir objetivos comunes para mejorar el intercambio comercial, de ahí que una de las razones más importantes para el gobierno de México, consista en fortalecer al país y elevar los niveles de ingreso de la población a

traves de una creciente interacción económica con el resto del mundo. Fué indispensable el establecimiento de toda una serie de reglas claras y precisas para poder negociar el Tratado de Libre Comercio, ya que fué un problema largo y complicado entre los tres gobiernos, ya que cada uno tuvo que crear las condiciones políticas internas y administrar los tiempos institucionales para después poder negociar. Es Estados Unidos y Canadá el anuncio de una negociación comercial con México produjo una decidida oposición de los sectores obreros y algunos grupos industriales que sentían amenazados sus mercados.

La negociación del 'Tratado de Libre Comercio, implicaría el establecimiento de mecanismos de consenso mutuo, preparación de grupos de trabajo, definición de los asuntos que entrarían en la agenda de discusiones, delimitación de tiempos razonables para poder negociar, además de un largo proceso de preparación interno en cada uno de los países para poder evaluar los impactos de diversas modalidades de esquemas arancelarios, tiempos de desgravación y la definición de otros muchos asuntos que influirían de manera directa en la negociación.

Otra razón por la cual se buscó una negociación

comercial de las magnitudes implícitas en el Tratado de Libre Comercio fué por una serie de problemas políticos y técnicos que no serían fáciles de resolver y para los cuales había que encontrar fórmulas, así como procedimientos que satisficieran a cada uno de los tres países, es decir, había que acordar que era materia de negociación y que no, como se dirimían las diferencias a lo largo del camino, cuales serían las instituciones y los actores encargados de la negociación y cuales las reglas que se llevarían a cabo.

OBJETIVOS DE MEXICO ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Los objetivos fundamentales de México ante el Tratado de Libre Comercio son: promover un mejor y más seguro acceso de nuestros productos a Canadá y los Estados Unidos, así como reducir la vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante medidas unilaterales y discrecionales, como permitir también a México profundizar el cambio estructural de su economía al propiciar el crecimiento y fortalecimiento de la industria nacional, mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad, así mismo coadyuvar a la creación de empleos más productivos que incrementen el bienestar de la población nacional. (68)

(68) El ABC del TLC. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. México 1991.

Considero que para que se logren los objetivos antes mencionados, México deberá tener las siguientes características:

PRIMERA: Deberá abarcar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por nuestra Constitución.

SEGUNDA: Deberá ser compatible con el GATT. Conforme a las disposiciones del Acuerdo de Areanceles y Comercio. Asimismo, deberá cumplir con los siguientes requisitos: que se instrumente en un período de transición razonable; que no implique la elevación de barreras adicionales a terceros países y que contenga reglas que identifiquen el origen de los bienes que se incluyan en el mismo.

TERCERA: Se deberán eliminar los aranceles entre las partes signatarias, con la gradualidad que asegure un período de transición suficientes y que evite el desquiciamiento de la actividad en algún sector en particular.

CUARTA: Se deberán eliminar las barreras no arancelarias que obstaculicen nuestras exportaciones.

QUINTA: Deberán negociarse reglas de origen, a fin de evitar triangulaciones en la comercialización de productos del TLC, mediante disposiciones específicas que establezcan las condiciones mínimas de contenido regional que los bienes y servicios deberán cumplir para ser beneficiarios de las preferencias negociadas.

SEXTA: Deberá contener reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes del comercio exterior que afecten las condiciones de competencia; y

SEPTIMA: Deberá incluirse un capítulo específico sobre resolución de controversias, con el objeto de eliminar la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales.

A partir de estas siete características, México espera obtener beneficios concretos tales como el incremento en su nivel de competitividad, así como un clima de mayor certidumbre para estimular la inversión extranjera, la cual podría facilitar la transferencia de tecnología, crear nuevas fuentes de empleo productivo y mejorar a largo plazo los ingresos y el nivel de bienestar de la población.

Adicionalmente México busca fortalecer la relación bilateral con otros países con el objeto de diversificar el comercio; recientemente se firmó con Chile un Acuerdo de Libre Comercio y se busca establecer arreglos similares con Colombia, Venezuela y algunas otras naciones centroamericanas. Estos países están experimentando un proceso de reestructuración y libración en sus economías similar al que realizó México, lo que posibilita una mayor integración. Con esto, los productores mexicanos tendrán enormes oportunidades de abrir nuevos mercados y reducir así sus costos de producción.

Dada la situación geográfica y económica de México, nuestro país puede ofrecer magníficas oportunidades de inversión que no son exclusivas para las empresas norteamericanas o canadienses. México tiene una frontera común con el mayor mercado del mundo, lo que lo vuelve aún más atractivo para otras naciones, además de encontrarse en un punto intermedio entre los países asiáticos de la cuenca del Pacífico y los de la Comunidad Europea. Estas otras más características hacen de México uno de los países con mejores posibilidades para establecer una estrategia de inversión global que permitirá la atracción de capitales provenientes de las más diversas regiones del mundo.

BENEFICIOS Y DESVENTAJAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

DESVENTAJAS

Desde que México comenzó a negociar un Tratado de Libre Comercio con Canadá y de manera especial con los Estados Unidos, esto a partir del 12 de junio de 1991, fue necesario llevar a cabo un largo proceso preparatorio en el cual los tres países tuvieron que definir cuales serían los temas que formarían parte de la agenda de negociación y los mecanismos que se seguirían para la misma, fué necesaria una acción concertada entre los gobiernos mexicano y norteamericano para convencer al Congreso y a los opositores del Tratado de Libre Comercio de la conveniencia de un acuerdo comercial.

La sola idea de que México pudiera integrarse en una zona de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, a causado una profunda preocupación entre ciertos sectores de mexicanos resultado lógico de toda una historia de desconfianza y temores alimentados por nuestro sistema educativo debido a la tendencia socializante de nuestros gobiernos en el pasado y de otros hechos sucedidos que no se deben de ignorar.

A México se la ha presentado ante el mundo como el

cuerno de la abundancia, ya que con esto nació también una creciente desconfianza hacia el extranjero, a quien se le veía como un ser ansioso de despojarnos de nuestras riquezas. La resistencia en San Juan de Ulúa por parte de los españoles, la guerra e invasión de los estadounidenses y la Intervención Francesa, en las primeras décadas de nuestra historia como país independiente, la Intervención Norteamericana a principios del siglo actual, vinieron a reforzar esa xenofobia hacia lo extranjero.

Hoy en día podemos encontrar que numerosas personas miran con desconfianza e incluso con cierto odio a las empresas y productos extranjeros, debido a esto se trataba de buscar la autosuficiencia, de ahí que durante varias décadas y especialmente de 1930 a 1986 se abogara por darle preferencia a los créditos externos por encima de las inversiones extranjeras directas y a la sustitución de importaciones, con esto México se lanzó a la búsqueda de la autosuficiencia, diversificando y protegiendo a las empresas nacionales de la competencia externa y fomentando el surgimiento de empresas estatales monopolistas. Pretendiendo con ello depender cada vez menos del exterior y así lograr un mayor crecimiento interno.(69)

(69) Mason Villalobos, Edgar. Luz y Sombra del Tratado de Libre Comercio. Editorial Posada. Edición 3a. México. pp.23
205

Los argumentos que anteriormente se tenían para lograr nuestra autosuficiencia económica a la vez también se basaban en la defensa de nuestra independencia y de nuestros valores nacionales, ya que tanto en ese tiempo como hoy en día el ingreso de inversiones y productos extranjeros se consideran un atentado contra el legado histórico que hemos heredado;(70) como ejemplo podemos citar que los refrescos de cola han venido a desplazar al agua de horchata, los hot dogs a los tacos, las hamburguesas a las tortas, el rock and roll a los mariachis; de tal forma que con esto se ha venido perdiendo nuestra propia identidad nacional.

Otra desventaja que se presenta ante el Tratado de Libre Comercio es la posible quiebra masiva de empresas nacionales, principalmente las pequeñas y medianas, lo que se considera que agudizará el problema del desempleo, ya que estas empresas no pueden competir con productos extranjeros y mucho menos con empresas trasnacionales establecidas en el país, ya que estas requieren de menos mano de obra, otra de las desventajas que se presentan es que con la apertura de nuestro mercado, haya una saturación total de productos extan-

(70) Ibid. página 23.

jeros, mismos que habrán de desplazar a los nacionales, además de fomentar el consumismo.

Otra desventaja que se considera para el Tratado de Libre Comercio, es que si las empresas trasnacionales algunas de ellas verdaderamente gigantescas, ingresan libremente al mercado, lógicamente la quiebra de las nuestras significarían la conformación de gigantescos monopolios que terminarían por dirigir la vida económica, política y social del país, ya que después de todo somos una economía mucho menor y más débil que la de los otros dos países, lo que nos coloca en una franca desventaja, convirtiéndonos en cordero para el sacrificio.

BENEFICIOS

Uno de los beneficios que por principio podemos citar para el Tratado de Libre Comercio, es que el mismo podría venir a fomentar la competencia y con esto las empresas nacionales se vuelvan más eficientes, permite y fomenta el ingreso de nuevas empresas y productos, lo que vendría a dar libertad de elegir a los consumidores, permitiendo el desarrollo de nuevas unidades que buscan producir para un

mercado externo al que anteriormente no tenían opción.

Podemos decir que otro beneficio que vendría a dar el Tratado de Libre comercio sería el de fomentar el libre mercado; lo que vendríamos a encontrar varios casos en los que el número de empresas que compiten, se reduce pero lo que debemos analizar es el todo, el conjunto, y en ese sentido la experiencia de la que disponemos que nos dice que la competencia se fomenta y se multiplica, lo que viene a ser como ejemplo, Japón y Alemania que hoy en día cuentan con mucho más empresas que hace medio siglo.

Otro de los beneficios que se presentan con el Tratado de Libre Comercio, vendría a ser la generación de empleos, ya que en una sociedad donde hay libre comercio las quiebras de empresas son prácticamente inevitables, pero éstas no tiene por que asustarnos, ya que ésta es una característica de economías dinámicas y competitivas, lo que realmente importa es que el número y peso de empresas requieren de empleos, para alcanzar los niveles de eficiencia requerida por estas, ya que con esto se genera una competencia en la cual cada una de las personas compiten para mantener sus empleos. lo que viene a generar que entre más aptos, eficientes y productivos sea cada persona tendrá mucho más posibilidades de progresar.

Considero que si se llegase a la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, los empresarios deben de creer y aceptar el libre comercio, entrando de lleno a la competencia que se hayan de enfrentar, ya que la misma nos vendría a mostrar nuestras verdaderas capacidades, lo que constituye el factor más eficiente para el logro de la superación de negocios e individuos.

Como corolario de lo anterior podemos citar países como Singapur, Taiwan y Hong Kong, que gracias a sus exitosas economías dirigidas hacia el comercio exterior hoy en día son potencias mundiales, por lo que México en este sentido no puede permanecer al margen de la competencia internacional, ya que significaría caer en la incompetencia, ni puede permanecer al margen de los grandes cambios que mueven el mundo, en la conformación de grandes bloques comerciales, sino que al contrario, ahora con mayor presión, nuestro país tendrá que acelerar el cambio hacia afuera, el fomento de la competencia interna y la captación de inversiones extranjeras, por que tres decenas de naciones que antes no participaban en estas esferas ahora están haciendo esfuerzos importantes, en tal sentido; como ejemplo de esto tenemos a Malasia, Filipinas, Singapur y a México si se llegase a concretar la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

Cabe hacer mención que el presente trabajo de investigación se concluyó en el mes de septiembre de 1993, y hasta la fecha el Tratado de Libre Comercio, encuentra su principal obstáculo para su aprobación en el Congreso de los Estados Unidos.

CONCLUSIONES

- 1.- 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 adquisición 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.

- 2.- El factor determinante que obligue 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.

3.- 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.

4.- 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.

5.- 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.

6.- 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.
- 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.

7.- 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.

8.- 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 20., 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 50. 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 esta 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.

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:

- * Primera.- Para la inscripción de personas físicas o morales extranjeras.
- * Segunda.- Registro de sociedades con participación de inversión extranjera.
- * Tercera.- Fideicomisos.

9.- Nos adherimos a las corrientes que consideran que el contenido de los artículos 5o. 28o. y 29o. del Reglamen-

to, 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 Inversión Extranjera.

En último extremo, el reglamento modifica nuestro orden jurídico vigente pasando por encima de la Ley de la que emana.

10.- 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.

11.- En un principio, el impacto económico de las reformas a nuestro marco jurídico planteadas por el Reglamento no fué tan exitoso como se esperaba; sin embargo, en el último año se dió una espectacular mejoría en el ingreso de inversión extranjera a nuestro país. No obstante lo anterior, debe acotarse que buena parte de los recursos captados se han colocado en mercados de especulación

(bolsa de valores) y no propiamente en actividades productivas.

12.- Es conveniente que el Sector Privado tuviera participación en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, no como parte integrante de la misma, sino como un órgano de consulta externa debido a que este Sector es el que tiene mayor contacto con la inversión proveniente del exterior y, en consecuencia, es el que conoce sobre la competencia y asociación con ella. De ahí que su asesoría sería un instrumento veraz y confiable para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras pudiera emitir decisiones que se apeguen a la realidad y necesidades económicas de nuestro país.

13.- En la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, existe un escaso número de disposiciones legales que rigen el funcionamiento del multicitado órgano, como es el caso de la falta de regulación sobre el supuesto de que en la sesión de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no se encontraran presentes todos los Secretarios de Estado que la integran, o bien, ante el supuesto de la ausencia del Secretario cuya opinión, por razón de la actividad de la

Secretaría que represente, sea trascendental para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras pudiera emitir su decisión; de ahí que pienso sería aconsejable que se incluyeran en dicha Ley los preceptos que dieran solución a estos supuestos.

14.- Es recomendable establecer en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tiene la obligación de contestar los cuestionamientos realizados por persona o entidades diferentes a las que integran la Administración Pública Federal y a los Gobiernos Locales, cuya consulta es obligatoria como lo indica la fracción V del artículo 12, de la mencionada Ley, ya que para ellos resultaría de gran ayuda conocer cual es el criterio que pudiera emitir el ya mencionado órgano ante un planteamiento que se le realizara, o bien, simplemente para informarles a los posibles inversionistas sobre los beneficios o perjuicios de realizar una inversión en determinada actividad económica de nuestro país.

15.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no es un auxiliar de este órgano tal y como lo establece el primer párrafo del artículo 14

de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en virtud de que sus atribuciones son las de una persona que dirige; es decir, representa, ejecuta, fija, realiza, formula, rinde y ejerce todo tipo de actos que interesan a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; por lo que lo más indicado sería sustituir el término "auxiliada" establecido en el párrafo mencionado, por el de "dirigida".

16.- La Fracción VIII del artículo 14 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera manifiesta que el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las demás atribuciones que le corresponden, conforme a la Ley y las que le señale el órgano citado, sin embargo, éste no está facultado para conferir atribuciones adicionales o para delegarlas, por lo que sería necesario modificar la Ley, otorgándole a dicho órgano la capacidad para conferir facultades adicionales.

17.- La Fracción VI del artículo 12 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

para establecer los requisitos y criterios para la aplicación de las disposiciones legales, es anticonstitucional porque en ellas se fundamenta su facultad para emitir resoluciones, que son verdaderos reglamentos y cuya expedición es exclusiva del Poder Ejecutivo Federal; por lo que para subsanar este vicio se debería reformar dicha fracción para evitar incurrir en la mencionada violación.

- 18.- La Resolución General que sistematiza y actualiza las resoluciones emitidas con anterioridad por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dividida en secciones, es anticonstitucional ya que es en esencia un verdadero reglamento; mismo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución, únicamente puede ser expedido por el Poder Ejecutivo Federal y esta facultad no es delegable en persona o entidad alguna. En consecuencia, para subsanar este vicio se debería modificar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera con el objeto de que dicha resolución fuera expedida por el Presidente de la República Mexicana, siguiendo las formalidades que se requieren para la expedición de Reglamentos.

19.- Considero, que independientemente de la anticonstitucionalidad de la resolución señalada, el contenido de sus secciones se excede de los límites expresados en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, como se demostró en el cuarto capítulo de ésta investigación; por lo que este vicio podría ser corregido si su contenido se incluyera en el texto de la multicitada Ley.

20.- Ejerciendo su soberanía, México negoció con Estados Unidos y Canadá un Tratado de Libre Comercio, que ahora ha quedado concluido, la historia juzgará su bondad y determinará si el gobierno sabía lo que hacía al momento de lanzarse a esta aventura. Terminado el Tratado de Libre Comercio, queda el proceso de ratificación en los tres países y luego su puesta en marcha en cada uno de ellos.

COMENTARIOS Y PROPUESTAS

1. Históricamente México ha sido siempre un país que se ha distinguido por sus buenas relaciones internacionales, siempre preocupado por tener una relación adecuada con los diferentes países con lo que nos ha tocado negociar o convivir por diversas razones desde nuestros inicios.

2. Nuestra legislación actual, si bien presenta algunos defectos, considero que ha cumplido con su cometido y ha sido un elemento que ha dado seguridad al inversionista extranjero, ya que aún en las épocas de rechazo abierto a la nueva inversión extranjera, aquellos que ya se encontraban en nuestro país, recibieron un trato respetuoso y fué a través de la legislación en materia de inversión extranjera que se les dió seguridad y no se dió como en otros países una desbandada ante disposiciones radicales y restrictivas.

3. La inversión extranjera indirecta ha sido un factor importante que México ha sabido aprovechar, pero será ahora cuando los sistemas financieros tengan una apertura real cuando esa inversión será más notoria, basta observar las cifras que las grandes empresas han ido colocando en los mer-

cados internacionales, a través de mercados de valores como el de Nueva York, para darnos cuenta de que el mundo está cambiando, nuestro país también, es muy importante adecuarse y estar listo para atender y aprovechar a este mundo cambiante.

4. Por otro lado, las comunicaciones hacen este mundo cada día más pequeño, y eso también permite que la inversión extranjera directa crezca y se internacionalicen las inversiones y los mercados, el mercado mundial que vemos ahora cómo invade nuestros mercados con sus productos, también está abierto para recibir los productos mexicanos, por lo que, tenemos que adecuar nuestra legislación a ésta realidad. Si ofrecemos un mercado libre, podremos exigir un mercado libre, aquí se aplica la antigua norma económica "dejar hacer, dejar pasar".

5. Nuestra legislación actual se ha venido flexibilizando, y considero que dada la modernización del estado y de la economía nacional, así como la liberación de la misma, la apertura de mercados y la inminente aprobación del Tratado de Libre Comercio, se requiere una nueva ley de inversiones extranjeras acorde a las condiciones actuales y transformaciones anteriormente expresadas que ha sufrido nuestro país y cuyos efectos estamos presenciando con tasas de inflación de un solo dígito y la consecuente estabilización

del poder adquisitivo de la moneda, dentro de los parámetros que la misma nación vaya requiriendo.

6. La nueva legislación debe preocuparse por conocer a los inversionistas, promover sus actividades dentro de conceptos, e ideas muy claras que nos permitan aprovechar al máximo una nueva tecnología, o crear la infraestructura que se requiera para apoyar una nueva inversión, desarrollar polos de inversión en aquellas áreas que estén escasas de centros de trabajo y que se han convertido en exportadores de mano de obra barata como lo es el estado de Michoacán. Pero también para que ese conocimiento nos permita evitar los abusos, como la cración de basureros nucleares o que se trasladen a nuestro país todas aquellas industrias que por su alto nivel de contaminación ya no pueden ser desarrolladas en otros países.

Se requiere por tanto una nueva Ley de Inversiones Extranjeras, cuyo fin primordial sea el de promover la inversión dentro de los parámetros que la lógica económica, ecológica y social permitan.

7. En relación a la Inversión Extranjera y el Tratado de Libre Comercio, no se puede hasta el momento dar una conclusión a la misma, ya que el Tratado de Libre Comercio se encuentra pen-

pendiente para su aprobación en el Congreso de los Estados Unidos, más sin embargo, debe contemplarse como un medio y no una solución total a la expansión económica que pretende la modernización del Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Arellano Lara, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- Barrera Graff, Jorge. Inversiones Extranjeras. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1973.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1982.
- Carrillo, Jorge y Hernández, Alberto. "Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora". Secretaría de Educación Pública. Colección Frontera. Primera Edición. México, 1985.
- "Doing Bussines in México", obra colectiva de autores mexicanos y estadounidenses. Universidad de Chicago. Estados Unidos de America, 1990.
- El ABC del TLC. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. México 1991.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1989.
- Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio. Inversión Extranjera Directa. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- Krauze, Enrique. "Alvaro Obregón: El Vértigo de la Victoria". Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1987.
- Lucero, Miguel Angel. Conferencia sustentada en la Asociación Nacional de Abogados de Empresas. México, marzo de 1988.
- Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima cuarta edición. México 1986.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.
- Mason Villalobos, Edgar. Luz y Sombra del Tratado de Libre Comercio. Editorial Posada. Tercera Edición. México 1993.
- Pazos, Luis. "Ciencia y Teoría Económica". Editorial Diana. Primera Edición, novena impresión. México, octubre

de 1983.

- Péreznieto, Leonel. Derecho Internacional Privado. Editorial Harla. Tercera Edición. Mexico 1987.
- Ramos Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera" Edición del propio Autor. Impresora Azteca. México 1971.
- Ramos Garza, Oscar. México ante la Inversión Extranjera. La Impresora Azteca, S. de R.L. México 1972.
- Ramos Garza, Oscar. "Permisos, Criterios y Requisitos" en "Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México". Obra colectiva editada por ANADE, A.C. Editorial Tecnos. México 1973.
- Rubio, Luis. ¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición primera. México, D.F., 1993.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Nueva Administración Pública FEderal. Editorial Tecnos. México 1978.
- Revista Jurídica. Anuario 1978. "Inversión Extranjera Directa". Francisco José Cruz Gonzalez. Universidad Iberoamericana. México 1978.
- Silva Herzog, Jesús. El pensamiento económico de México. México 1941.
- Siqueiros, Jose Luis. "Actividades Especificas de Inversión para el Estado, el Mexicano y el Extranjero". En Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología. Obra Colectiva, ANADE. México 1973.
- The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. Private Direct Foreign Investment in Developing Countries. Third Printing. U.S.A. 1985.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Ley Orgánica de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional (1926).
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Ar-

título 27 Constitucional (1926).

- Resoluciones de la CNIE (1973-1989).
- Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1989).
- Resolución de la CNIE (1989-1991).
- Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Resolución General que sistematiza y actualiza las Resoluciones emitidas con anterioridad por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Ley sobre el control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero común y para toda la República en Materia Federal. Editorial Porrúa, S.A. 1992.
- Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. 1992.
- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1955-1965, Actualización I Administrativa. Ediciones Mayo. México 1967.

REVISTAS Y PERIODICOS DE INTERES GENERAL

- González, Claudio X: "Esto es Sólo el Fin del Principio" (entrevista), Rvista "EXPANSION", Julio de 1989, México.
- Monjarráz Moreno, Jorge: "Inversión Extranjera: A Puerta Abierta", Revista "EXPANSION", México, Julio 1989.
- Orozco, Juan Carlos: "Inversión Extranjera: Tener o no crecer..." en Revista "EXPANSION", México, marzo 1990.
- Orozco, Juan Carlos: "La Improbable Inversión Extranjera", en Revista "EXPANSION", México, julio 1990.
- Ortega, Antonio: "Anticonstitucionalidad de la Reglamentación Sobre Inversión Extranjera" en Periodico "EXCELSIOR", 22 de julio de 1990. (Sección "A").
- 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

- "Pequeño Larousse Ilustrado", Editorial Larousse, cuarta edición, París 1973.
- "Enciclopedia de México", Editorial Enciclopedia de México, segunda edición, México 1987.
- "Diccionario para Juristas", Palomar de Miguel: Juan. Mayo Ediciones, primera edición, México 1981.