



743
2ej.
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL MARCO JURIDICO DE LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO”**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
FRANCISCO RODOLFO RAMOS MENDOZA**

ASESOR DE TESIS:
DR. GENARO CASTRO FLORES



FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria, México 1995



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 esta 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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, a 19 de junio de 1995

C. DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

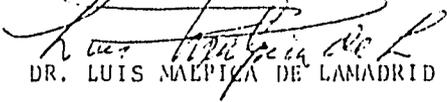
Estimado señor Director:

El C. FRANCISCO RODOLFO RAMOS MENDOZA, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho titulada "EL MARCO JURIDICO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO", dirigida por el maestro Génaro Castro Flores, quien ya dio la aprobación de la tesis en cuestión con fecha 29 de mayo -- del año en curso.

El señor RAMOS MENDOZA, ha concluido el trabajo referido, el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACION, para todos los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacer presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. LUIS MALPIZA DE LAMADRID

c.c.p. Srio. Gral. de la Facultad
c.c.p. Seminario de Derecho Internacional
c.c.p. Interesado

LMDLM*ma fg

A Dios:

Que me ha dado tanto.

A mi esposa:

Olga Ramírez Hernández, por el amor inmenso que le tengo y porque ha cambiado el rumbo de mi vida, con su fe, confianza, comprensión y cariño y porque siempre me ha alentado a seguir adelante.

A mi hija:

Alejandra Ramos Ramírez, por el cariño intenso que le profeso y con el deseo de que sea un pequeño aliciente en su vida.

A mis futuros hijos y al próximo a nacer, como un modesto homenaje a su llegada a este mundo.

A mis padres:

Ildefonso Ramos González y Perpetua Mendoza Castillo, quienes bajo las mas desfavorables circunstancias, salieron de nuestro Pueblo Ahuehuetitlán de González, Estado de Oaxaca, con tres futuras promesas, Rodolfo, Eloy y Gloria, movidos por ese gran amor que siempre han sentido por sus hijos, a esta Ciudad, en donde han vencido y han labrado un futuro para sus nueve descendientes.

A mis hermanos:

Eloy, Gloria, Serafín, Hilda, Manuel, Silvia, Sonia y Rosalba, por el cariño que nos hemos profesado en cualquier circunstancia y por el apoyo que he recibido.

A mis abuelos paternos:

Serafín Ramos Villa y Josefa González Mata, por el cariño que siempre me han dado.

A mis abuelos maternos:

Rafael Castillo González y Leonor Castillo
González, por el cariño que me han dado.

A mis suegros:

Alfonso Ramírez Macedo y Alejandra Hernández
Cruz, por el cariño, apoyo y confianza que he
recibido.

A mis sobrinos:

Eloisa Angela, Jacobo, Donaji Angélica,
Diana Xochitl, Luis Angel, David Alfonso,
Ilusión Eugenia y Norma Angélica, a quienes
quiero intensamente.

A mis cuñados:

Jacoba Soberanes Flores, José Luis Amaro Campos, Angela Ramírez Hernández y su esposo José Luis Balbuena López, Rebeca Ramírez Hernández, Alfonso Ramírez Hernández, Rosa Esther Puga Espinosa, Martha Rodríguez Alarcón y Damaso Hernández López, por la estimación y el aprecio que les tengo.

A la "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO" por haberme dado la oportunidad de superarme y por la ocasión que me dió de concluir mis estudios en tantos años.

A mis maestros, tíos, primos y amigos que me han distinguido con su amistad, sus consejos y que sin ellos no tendría esta oportunidad, he sido una persona que he necesitado, mas que otras, la ayuda de los demás, por tanto, en mi vida he recibido apoyos innumerables, entre ellos el de las Instituciones, por lo cual sería injusto si nombrara solo a algunos de ellos.

**EL MARCO JURIDICO DE LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.**

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	1

CAPITULO PRIMERO

ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

1.- Concepto de Inversión Extranjera Directa.	3
2.- Razones que favorecen la aparición y desarrollo de la Inversión Extranjera Directa en el Mundo.	9

CAPITULO SEGUNDO

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGULACION JURIDICA
DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.**

1.- Régimen Colonial	23
2.- Epoca Independiente	26
3.- Período Porfirista	30
4.- Período Revolucionario y Posrevolucionario	32

CAPITULO TERCERO

**EXAMEN DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS
FUNDAMENTALES QUE REGULAN LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.**

1.- Normas Constitucionales que regulan la Inversión Extranjera Directa.	49
2.- Normas ordinarias que regulan la	59

Inversión Extranjera Directa.	
a) Ley General de Población.	59
b) Ley de Nacionalidad	69

CAPITULO CUARTO

POSTURA LEGAL DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS.

1.- Examen de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	71
2.- Análisis de la Ley de Inversión Extranjera	84
3.- El papel de la Inversión Extranjera Directa en el Desarrollo de México.	137
C O N C L U S I O N E S	149
B I B L I O G R A F I A	152

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

Sin duda el tema de la INVERSION EXTRANJERA DIRECTA es sumamente polémico. En nuestro país, la discusión central se basa en su beneficio o su perjuicio. Sin embargo, el objeto principal del presente trabajo es analizar el marco jurídico de las inversiones extranjeras directas; que desde luego, está estrechamente ligado a la polémica citada, como se verá a lo largo del trabajo.

Para entrar a la problemática de la inversión extranjera directa, primeramente abordamos su concepto, que nos llevó a sus dos clases fundamentales: la inversión extranjera directa y la inversión extranjera indirecta. Nuestro fin en éste punto fue, deslindar nuestro tema.

Inmediatamente, iniciamos el estudio de los antecedentes históricos de la Inversión extranjera directa, tanto en el mundo como en nuestro país, pues consideramos que éste análisis nos lleva a la comprensión del actual régimen jurídico sobre la materia. Además nos da la posibilidad de establecer nuestros errores y aciertos, para poder tomar decisiones adecuadas.

Considero, que quizá, la parte más interesante de nuestro trabajo y a la vez la más compleja y difícil de concluir, sea la relativa al capítulo tercero en adelante, porque en éstos se encuentra el objeto básico de nuestro trabajo, que consiste en analizar la legislación mexicana sobre inversiones extranjeras directas. A través del estudio de éstos capítulos, reconocimos la importancia de su regulación. Nos dimos cuenta, que es parte medular de la política económica que

se implanta en el país; por lo tanto, de su adecuada regulación depende en gran medida su beneficio o su perjuicio. Esta, conclusión nos la impone la actual realidad mexicana, que esta sumida en una profunda crisis.

Cuando estudiamos las normas Constitucionales y ordinarias sobre la materia, tratamos de hacerlo con un sentido crítico y en algunos casos, nos atrevimos a calificarlas. Nos dimos cuenta, de la necesidad imperiosa que existe, de regular adecuadamente la inversión foránea, porque como hemos dicho, en gran medida, de ella depende el progreso del país, particularmente al alentar o inhibir las mismas.

A lo largo de nuestro trabajo, dejamos entrever, que los cuerpos legales relativos a la inversión extranjera directa, están íntimamente ligados a los acontecimientos políticos y económicos del país, por lo cual, para la protección de la nación, se necesita una rigurosa regulación al respecto.

Concretamente, estudiamos las políticas económicas a las que responden los ordenamientos sobre inversiones extranjeras; y desde luego, cuál fue su impacto social.

Por último, enfatizamos sobre las posibles reformas a la vigente Ley de Inversión Extranjera, que es el instrumento legislativo que regula específicamente la materia y por lo tanto el más importante.

A lo largo de nuestro trabajo, omitimos el análisis minucioso de las leyes; sin embargo, creemos que conseguimos nuestro objeto: establecer el marco jurídico de las inversiones extranjeras directas.

CAPITULO I

ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.

1. CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Ante todo, considero de suma importancia intentar establecer la definición de la inversión extranjera Directa, porque al hacerlo delimito el objeto del presente trabajo.

Cuando se busca un concepto, se corre el riesgo de que no sea valido para todos los tiempos y para todas las regiones y mucho menos que compagine con la realidad social en donde se vive; por tal motivo, trataré de establecer una definición que concuerde con la realidad social mexicana y desde luego que se identifique con la actual legislación nacional.

Cuando hablamos de inversión Extranjera, inmediatamente viene a nuestra mente la idea de las grandes empresas que conocemos en nuestro país, como la General Motors, Ford Motor Company, Coca Cola, Psicola, etcétera; sin embargo, tal noción, no revela ningún dato que sea útil para establecer su concepto; por lo cual, a mi entender, es necesario analizar en sus partes el término: "Inversión Extranjera Directa".

El primer paso, es averiguar el significado de la palabra inversión, que según el diccionario para juristas es: " (lat.inversio) f. Acción y efecto de invertir". (1) La obra en cita, nos remite al término: invertir, que aparece en el glosario nombrado, de la siguiente manera: "Tratándose de capital, gastarlo, emplearlo, o colocarlo para fines productivos." (2)

(1) Palomar de Miguel J., "Diccionario para Juristas", p. 743

(2) Ibidem.

Napoleoni, considera como inversión: "...el empleo productivo de los bienes económicos".(3)

En conclusión, entendemos por inversión, la acción y efecto de dedicar o colocar capital para fines productivos.

Ya que hemos examinado el significado del vocablo inversión, ahora pasamos a indagar el concepto de, inversión extranjera.

La inversión extranjera, dicen los maestros ARTHUR SELDON y F. G. PENNANCE, es la: " Adquisición por el gobierno o los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero en la forma de depósitos bancarios, letras de gobiernos extranjeros, valores industriales o gubernamentales, o títulos de tierras, edificios y equipo capital."(4)

Por su parte, el maestro CARLOS ARELLANO GARCIA señala: "..., entendemos por inversión extranjera la acción y efecto de colocar capital, representado en diversas formas, en un país diferente al que pertenecen y residen las personas físicas o morales beneficiarias de la aplicación de recursos."(5)

Las inversiones extranjeras son clasificadas de diferentes maneras y de acuerdo al singular punto de vista de cada autor; sin embargo, los estudiosos en la materia están unánimemente de acuerdo, en que existen dos tipos de inversión extranjera, la indirecta y la directa.

Al respecto, el maestro Oscar Ramos Garza, nos dice:

(3) C. Napoleoni, " Diccionario de Economía Política" p. 1001

(4) Arthur Seldon y G. Pennance, " Diccionario de Economía" p. 113

(5) Arellano García Carlos, "Derecho Internacional Privado" p. 516

"Fundamentalmente existen dos formas de inversión extranjera, la inversión directa y la indirecta." (6)

La inversión extranjera directa que es materia de nuestro trabajo, la conceptúa el precitado maestro, de la siguiente manera: "La inversión directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero." (7)

El maestro ARELLANO GARCIA señala: "Se caracteriza la inversión directa por la manera que se colocan los caudales. El inversionista establece, adquiere o participa en los rendimientos de una empresa con actividades en el país huésped." (8)

Retomando los conceptos anteriores, a manera de definición personal, entiendo como inversión extranjera directa, aquélla que realizan en la República Mexicana, las personas extranjeras, físicas o morales, con el objeto de colocar su capital, en la forma que lo establece la LEY DE INVERSION EXTRANJERA, para los fines establecidos en la misma.

Sencillamente, la inversión extranjera directa, es aquella, en la cual, una persona extranjera trae su capital al país con el fin de emprender negocios. Por lo tanto, con su capital, constituyen empresas, que cobran vida a través de las sociedades civiles o mercantiles o participan en las ya existentes. Consecuentemente, dicha inversión es a largo plazo; crea activos fijos, como edificios, fábricas, maquinaria, equipo, etcétera.

Naturalmente, el flujo de recursos del capital invertido

(6) Ramos Garza Oscar, "México ante la Inversión Extranjera" p. 3

(7) *Ibidem*.

(8) Arellano García Carlos, *ob. cit.*, p. 517

se registra en la balanza de pagos del país; entendida ésta como: "... un registro que comprende el asiento sistemático de todas las transacciones económicas del país (residentes) e individuos económicos del exterior (no residentes)." (9)

La inversión extranjera indirecta, la caracteriza el maestro CARLOS ARELLANO GARCIA, como aquella en la cual: "..., el tenedor del capital no interviene en los negocios del exterior, se concreta a colocar su capital mediante la celebración de empréstitos o a través de la adquisición de títulos financieros." (10)

El maestro LEONEL PEREZNIETO CASTRO, brevemente define la inversión extranjera indirecta, como: "...aquella que se realiza mediante préstamos o empréstitos)." (11)

De las definiciones anteriores, podemos concluir, que el ejemplo típico de inversiones extranjeras indirectas en nuestro país, serían: los préstamos que se otorgan a las empresas privadas o al Estado Mexicano; la compra de tesobonos y los depósitos bancarios.

Por lo que se refiere a la vigente LEY DE INVERSION EXTRANJERA, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de diciembre de 1993, que será objeto de estudio en el capítulo cuarto del presente, no proporciona expresamente el concepto de inversión extranjera directa; sin embargo, su artículo segundo, fracción segunda, implícitamente define este tipo de inversión, porque hace clara referencia a élla en este sentido.

A la letra prescribe la fracción segunda del artículo precitado:

(9) Barros de Castro Antonio y Lessa Francisco, "Introducción a la Economía," p. 74

(10) Arellano García Carlos, ob. cit. p. 517

(11) Péreznieto Castro Leonel, "Derecho Internacional Privado" p.125

ARTICULO SEGUNDO: "Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

II.- Inversión extranjera:

a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;

b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y

c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta ley".

Como ya dije, la Ley omite definir a la inversión extranjera directa; pero el artículo en cita, a nuestro entender, deja legalmente establecida su definición. Por lo cual, concluimos, que será inversión extranjera directa, aquélla que se refiera a los actos y negocios jurídicos comprendidos en la Ley de Inversiones Extranjeras.

Para complementar el concepto en cuestión, sólo nos resta establecer, qué personas realizan la inversión extranjera directa; es decir, legalmente, a quién se le debe considerar como inversionista extranjero.

El mismo artículo segundo, en su fracción tercera, nos señala: "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

Fracción III.- Inversionista extranjero: a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica."

Para saber quién es extranjero, es decir, de

nacionalidad distinta a la nuestra, nos apoyamos en la Constitución de la República; la cual en su artículo 30, establece quienes somos mexicanos. El artículo 33, de la Ley máxima de nuestro país, confirma la calidad de extranjeros a las personas que no posean las cualidades establecidas en el artículo 30 precitado.

Reza el artículo 30 Constitucional: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A. Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

2. RAZONES QUE FAVORECEN LA APARICION Y DESARROLLO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL MUNDO.

Para el estudio del presente título, entraré a diferentes períodos históricos, delimitados ampliamente por los estudiosos en la materia, como el Renacimiento, el Mercantilismo, la Revolución Industrial, el capitalismo, etcétera. Sin embargo, no subdividí el título en cuestión, porque no pretendo realizar un estudio minucioso de cada período histórico que se relacione con las causas que influyeron en la "Aparición y Desarrollo de la Inversión Extranjera Directa en el Mundo". Sólo busco, conocer y señalar dichas causas. Por decirlo así, extraerlas de los períodos históricos que abordaré.

El antecedente inmediato de la inversión extranjera directa, lo encontramos en el período histórico conocido como el Renacimiento, que apareció en Europa a fines del siglo XV de nuestra era. El motivo por el cual ubicamos su origen en esta época, es sencillo: en la Edad Moderna, se inicia un intenso tráfico comercial, practicado por los hombres libres que habitan las ciudades, quienes extienden sus redes comerciales por toda Europa, desplazando totalmente a la servidumbre rural propia del Feudalismo, cuya economía, por decirlo así, es casera, ya que: "...se caracteriza por su economía localista; producen casi todo lo que consumen y consumen casi todo lo que producen. El comercio es mínimo."(12) En cambio ahora, la principal actividad económica es la industria manufacturera y el comercio.

Pensamos que el comercio fue el factor fundamental para que se iniciara en Europa una profunda transformación

(12) Brom Juan, "Esbozo de Historia Universal" p. 106

económica, política y religiosa. La razón ya la precisamos, los comerciantes, llamados posteriormente burgueses: imponen su actividad, asumen un papel protagónico en la sociedad y como consecuencia lógica, obtienen el poder suficiente para cuestionar los privilegios del clero y la nobleza.

Al ser desplazada la economía de autoconsumo del feudo por el intercambio comercial, los señores feudales pierden su poder político, y de nueva cuenta, los monarcas lo recobran.

A fines del siglo XV, el Feudalismo, representado por el Sacro Imperio Germano, estaba liquidado; sólo de nombre tenía bajo su imperio grandes territorios; la realidad era que había perdido el poder político. El resultado fue que los grupos de personas vinculadas con una misma lengua, costumbres, religión y en general con una cultura, que se encontraban establecidos en un territorio, que se sentían sin nexos con el Imperio, se organizaron individualmente y reclamaron sobre sus territorios los ideales de soberanía y libertad, apareciendo así el moderno Estado Nacional Europeo, el cual define el maestro Mario de la Cueva como: "Un Estado nacional territorial, monárquico centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna." (13)

Consideramos, que el Estado Moderno es una consecuencia de las controversias políticas y económicas entre los poderes medievales, que no tuvieron la suficiente fuerza para constituir un Estado. El concepto transcrito del maestro Mario de la Cueva, nos muestra las características de este nuevo Estado, concibiéndolo como un conjunto de ciudadanos asentados en un territorio determinado de carácter solidario, ya que la nación es la unidad cultural del pueblo, nacido de

(13) De la Cueva Mario, "La Idea del Estado" p. 45

una monarquía, centralista del poder público, es decir, la facultad exclusiva de dictar e imponer con el elemento coactivo el derecho.

Desde fines del siglo XV hasta el siglo XVIII el mundo se modificó grandemente. El tráfico comercial, creó la necesidad de buscar nuevas rutas comerciales y propició el desarrollo de la técnica existente. La expansión comercial se inició a través del Mediterráneo; sin embargo, a raíz de los conflictos bélicos en la zona, se tuvieron que buscar nuevas vías de comunicación para llevar y traer las diferentes mercancías del Oriente. Pretendiendo sustituir las rutas comerciales por el Mediterráneo, accidentalmente se descubrió un nuevo continente, el de América. Este hecho modificó los motivos inicialmente comerciales de los europeos, puesto que con el descubrimiento siguió la conquista y posteriormente la imposición del injusto Régimen Colonial, al cual se le dió un sustento legal, con las normas jurídicas que dictaban los conquistadores, como la primera y segunda Bulas, que el Papa Alejandro VI dictó en Portugal, para regular la propiedad de las tierras descubiertas; por las cuales se legítimo el derecho de España y Portugal, sobre las tierras descubiertas; y aún más, sobre las que se pudieran descubrir; estableciéndose como única obligación de los conquistadores, la de difundir el cristianismo, evangelizando a los "barbaros".

Como hemos dicho, los comerciantes, para poder desarrollar plenamente su actividad, buscaron nuevas rutas comerciales, apoyados en los nuevos conocimientos técnicos que inevitablemente adquirieron; lo que los llevó, al descubrimiento de extensos territorios geográficos, que abrieron grandes mercados para sus productos y gran dotación de materias primas. Desde luego, como es sabido, los Europeos ya no buscaron comerciar, sino conquistar e imponer posteriormente un régimen colonial.

En esta época, aparece El Mercantilismo, que predominó en Europa hasta el siglo XVIII, al cual se le identificó con las ideas y prácticas de los mercaderes. "Fue una teoría económica, y a la vez una política económica, la cual se desarrolló en los principales Estados Europeos - España, Inglaterra, Francia e Italia, sobre todo en los siglos XVI, XVII, XVIII" (14)

El maestro Moisés Gómez Granillo, caracteriza al mercantilismo por los siguientes rasgos, que resumo de la siguiente forma: (15)

1.- Preferencia por los metales preciosos. El fin de la actividad económica es adquirir y acumular los metales preciosos. Entre más metales tenga un Estado, más rico será;

2.- Intervención del Estado. El soberano sólo se limitará a dictar leyes proteccionistas tendientes a adquirir metales y favorables a los comerciantes;

3.- Balanza Comercial de Pagos. El fin es adquirir y conservar los metales preciosos. Hay que impedir la salida de los metales y favorecer su entrada. Hay que reducir las importaciones y favorecer las exportaciones. Se dictaron leyes para proteger la salida de los metales y;

4.- Industrialismo y comercio.- La industria y la mano de obra debe de ser barata. Se implanta el trabajo forzoso.

(14) Gómez Granillo Moisés, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas" p. 27

(15) *Ibidem*.

colonial, comercial y aceleración en su producción industrial, los demás países Europeos, como Alemania, Francia y Bélgica; sin embargo, hasta la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra siguió a la cabeza del Mundo, ya que contaba con colonias ricas en materias primas, que utilizaba en su industria de primera calidad que había creado.

Esta situación social Europea, propicia el surgimiento del liberalismo económico, " ..., corriente doctrinaria que nace en el siglo XVIII, cuya esencia es la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que los Franceses sintetizaron en la famosa fórmula Laissez-faire y, su complemento, Laissez-passer". (16)

La doctrina anterior domina el pensamiento económico del siglo XIX y es llevada a la práctica, a su máxima expresión, por las potencias Europeas. Incluso, los nacionales de países sumamente pobres o que acaban de obtener su independencia, como en el caso de México, adoptan este modelo de crecimiento. Sería atrevido decirlo, pero aún impera en la actualidad y en nuestro país, bajo la variante del Neoliberalismo.

Los precursores e ideólogos clásicos del liberalismo, como Tomas Hobbes, Adam Smith, David Ricardo, etcétera, siempre vieron a este sistema económico, como el más justo y equitativo y como base del progreso.

El desarrollo industrial y la concentración del capital, que venimos tratando, fue favorecido ampliamente por -

(16) *Ibidem*, p. 39

el liberalismo económico y dió como resultado que Inglaterra y las demás potencias Europeas se repartieran el mundo. Los Ingleses, seleccionaron a los países de mediana y escasa producción industrial como sus mejores clientes, ya que eran grandes proveedores de materia prima, que adquirirían a un precio irrisorio y significaban un amplio mercado, donde posteriormente vendían sus productos ya elaborados con las materias primas que obtenían, a precios altamente lucrativos.

Las potencias Europeas, en ocasiones, llegaban amigablemente, pero aprovechaban cualquier pretexto para improvisar una guerra y someter al país a su gran imperio.

Las consecuencias necesarias, de tanta libertad económica y política, fueron principalmente, el desarrollo desigual de los países: las potencias se enriquecieron abundantemente y las colonias empobrecieron. Se desataron grandes rivalidades económicas por el reparto del mundo. Incluso, en las propias potencias industriales, se sufrió en toda su amplitud el impacto social provocado por el liberalismo económico, pues la gran mayoría de la población, sobre todo, los obreros, mujeres y niños, se encontraban en estado deplorable, ya que no tenían protección alguna frente a los empresarios. La fuerza de trabajo era considerada como una mercancía más; las jornadas de trabajo eran inhumanas, los salarios bajos.

Cabe destacar, que el liberalismo económico tuvo su base en la Revolución Francesa, que proclamó fundamentalmente los ideales de: libertad, igualdad y fraternidad; que en el terreno económico y político se tradujo en la libertad de comprar, fabricar y vender todo lo que se quisiera; de pensar,

de escribir y de elegir a sus propios gobernantes, entre otros derechos. La Revolución Francesa, estableció intrínsecamente, que sólo a través del reconocimiento de estos derechos elementales, el hombre podía alcanzar su felicidad.

Ante la situación social desigual, provocada por el Liberalismo Económico, surgen movimientos revolucionarios y pensadores de la talla de CARLOS MARX Y FEDERICO ENGELS, quienes elaboraron la teoría económica del MARXISMO.

El MARXISMO, propone un sistema económico contrario al capitalismo, como: la desaparición de la propiedad privada y el Estado. Analiza el sistema capitalista y saca a flote sus resultados: pocos ricos, que se han apropiado del trabajo social; y muchos pobres, que sólo cuentan con su fuerza de trabajo.

Considero que la importancia del MARXISMO radica, en que ha sido bandera de las clases desposeídas (proletariado) y ha promovido el reconocimiento de sus derechos. Los postulados del Marxismo, son difíciles de llevar a la práctica, sobre todo, porque es difícil concebir una sociedad, en donde no exista la propiedad privada y el Estado.

El Marxismo expuso las contradicciones del capitalismo, las cuales se dieron en la realidad, siendo las más importantes:

"1.- La aparición de poderosos monopolios, como resultado de tanta libertad comercial, que terminaron con la competencia y la ley de la oferta y la demanda. Los monopolios terminaron con la libertad de acción, tan pregonada por el

capitalismo, controlando el mercado;

2.- La producción a gran escala, que provocó el aumento de obreros;

3.- La gran producción, lleva inevitablemente a la saturación del mercado, lo que ocasiona el paro de las fábricas y en consecuencia, el aumento de la mano de obra barata: y

4.- Como las grandes fábricas se encuentran en las ciudades, ocasiona la concentración demográfica en las mismas." (17)

La doctrina Marxista ha sido completada por LENIN, creándose la teoría Marxista-Leninista, cuya importancia radica fundamentalmente y para los fines de nuestro trabajo, en el comportamiento de las inversiones extranjeras directas.

En resumen, LENIN, señala en su obra, "El Imperialismo Etapa Superior del Capitalismo" (18), que al aparecer los monopolios, el capitalismo llega a su última fase: la del imperialismo, que se caracteriza precisamente por los monopolios y la conquista económica que se realiza de los países pobres. En la fase superior del capitalismo, no es necesario someter por medio de las armas, basta y sobra, para dominar, controlar económicamente a los países, a través de inversiones directas, con las cuales se obtienen enormes ventajas; fundamentalmente, el de aumentar el abastecimiento de materias primas y alimentos; creando condiciones para que las regiones receptoras, constituyan grandes mercados; además

(17) *Ibidem*, págs. 161 y 162

(18) Lenin I. V., "El Imperialismo Etapa Superior del Capitalismo", págs. 17-163

se obtiene el pago de bajos impuestos y mano de obra barata.

LENIN identifica a las inversiones extranjeras, como una forma de imperialismo; particularmente en su obra en cita, (19) señala que el imperialismo tiene cinco características, que presentamos en forma resumida, de la siguiente manera:

1.- Por la concentración de la producción y los capitales, aparecen los monopolios, los cuales desempeñan un papel decisivo en la economía;

2.- La fusión del capital bancario con el industrial y la formación, sobre ésta base, de la oligarquía financiera;

3.- La exportación de capitales adquiere gran importancia, sobre la de mercancías;

4.- La formación de asociaciones internacionales, monopolistas de capitales; y

5.- La terminación del reparto territorial del mundo, entre las potencias capitalistas más importantes.

En razón de nuestro trabajo, tiene especial importancia, el punto tres, pues se refiere concretamente a las inversiones extranjeras directas; las cuales ve Lenin como nocivas, toda vez que sólo buscan mano de obra barata y acaparan las materias primas; se llevan las ganancias y

(19) *Ibidem*.

monopolizan el mercado. En resumen, evitan el crecimiento del país huésped, en particular el industrial.

El Marxismo-Leninismo, cobró gran importancia, pues la Revolución Rusa de 1917, lo instaló como sistema económico. Ya implantado el Marxismo-Leninismo en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, lo promovió, para establecerlo en gran parte de Europa e incluso, algunas veces, lo instauró por la fuerza.

Ante la expansión de los países con sistema Marxista-Leninista, las naciones con sistema capitalista, encabezados por Inglaterra, Estados Unidos, Francia, etcétera, tratan de evitar su propagación, en cualquier forma; incluso negando la entrada a los nacionales de esos países.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países con sistema capitalista son encabezados por los Estados Unidos de América y las naciones con sistema Marxista-Leninista, por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Cada potencia, por decirlo así, controla una parte del mundo e impone a sus satélites la economía basada en sus respectivas doctrinas.

Cada potencia cree poseer el sistema económico perfecto. Sin embargo, aparentemente ha triunfado el capitalismo, porque en el año de 1991, se desintegró la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y por consiguiente sus satélites; que en la actualidad están sumidos en la más profunda crisis económica y política; con las guerras fratricidas que conocemos.

Hasta que cayó el modelo, también llamado comunista,

a que nos venimos refiriendo, se reconoció: que la potencia de la U.R.S.S. y sus satélites, radicaba exclusivamente, en la industria bélica y deportiva; que su producción industrial y agrícola se encontraba totalmente atrasada; que los derechos humanos eran inexistentes. En general se admitió, que el Marxismo-Leninismo, no se había podido aplicar.

Sin embargo, a pesar de que han caído los sistemas comunistas, podemos afirmar, que el siglo XX, ha sido dominado por éstas dos grandes doctrinas económicas, con sus variantes respectivas.

De manera esquemática, señalamos, que los modelos comunista y capitalista, han sido incapaces de generar un crecimiento mundial homogéneo. Los grandes monopolios representados por las poderosas empresas transnacionales, se han apoderado de la economía del planeta.

A fines de nuestro siglo, existe una élite económica representada por las empresas multinacionales de los países poderosos, como Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia, fundamentalmente. No ha sido posible crear un orden económico justo, regulado por el derecho internacional, porque no se han encontrado las fórmulas adecuadas para someter a las empresas internacionales al derecho. incluso, algunas de ellas se establecieron en los propios países comunistas, que supuestamente eran modelos cerrados. Al respecto nos señalan los maestros BERNARDO SEPULVEDA Y ANTONIO CHUMACERO: " En la actualidad, ningún país, cualquiera que sea su estadio de desarrollo, parece estar en posibilidad de substraerse totalmente de la acción de las corporaciones transnacionales." (20)

(20) Sepúlveda Bernardo y Chumacero Antonio, "La Inversión Extranjera en México" p.13

Las empresas multinacionales, invierten en los países que les proporcionan las mayores garantías a su capital. Cuentan con los medios suficientes para minimizar el riesgo de sus inversiones, ya que tienen a los mejores expertos y asesores, que realizan un examen detenido y riguroso acerca de las inversiones. Evidentemente, corren pocos riesgos y en raras ocasiones toman en cuenta el crecimiento y beneficio social que pudieran generar. Ante esta situación han aparecido organismos regionales que pretenden regular las relaciones económicas entre los países; sin embargo, hasta la fecha ha sido difícil someter a las empresas al derecho. Al respecto el maestro CESAR SEPULVEDA nos dice: "El asunto de las inversiones extranjeras ha estado carente de un marco legal internacional adecuado desde sus inicios, y aún cuando se ha avanzado bastante hacia un sistema que garantice que los países en desarrollo no sean explotados y que a la vez permita la afluencia de capital privado extranjero en buenas condiciones, que posibilite un desarrollo conveniente al país donde se efectúan, queda mucho camino por recorrer y no se ha llegado al deseado balance entre unos intereses y otros".(21)

Como hemos afirmado, el Derecho Internacional, todavía no es eficaz para regular la conducta de las empresas multinacionales; por lo cual somos de la opinión, que la legislación nacional, es la adecuada para someterlas; puesto que si bien es cierto, se necesitan los recursos que brinda el capital foráneo; también es cierto, que por encima de los intereses voraces del inversionista extranjero, están los derechos de toda la sociedad. A través de la legislación nacional, debe establecerse claramente la defensa de la

(21) Sepúlveda César", "Derecho Internacional" p. 438

soberanía, que no sólo implica, defender un pedazo del territorio nacional, sino la de defender la capacidad autónoma de tomar decisiones, que las empresas transnacionales vulneran.

A pesar del panorama anterior, lentamente se van dando las condiciones de interdependencia entre los países; prueba de ello, es el caso reciente de la crisis mexicana, que cimbró las economías Latinoamericanas, e incluso la de los países desarrollados como Estados Unidos.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGULACION JURIDICA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.

1. REGIMEN COLONIAL.

Es ampliamente conocido, que en año de 1521, los Españoles conquistaron la Gran Tenochtitlan, e impusieron, por tres siglos, el régimen Colonial.

De manera global y esquemática podemos afirmar, que durante la Colonia: los Españoles, ejercieron el control político y económico en la Nueva España; terminaron con la cultura de los indígenas; la tierra se repartió entre los españoles que participaron en la conquista y los que vinieron a poblar la Colonia; los indígenas fueron despojados de sus propiedades; se impuso a los indígenas una nueva religión; se ejecutó la destrucción de sus ciudades y templos; y los indígenas fueron repartidos a los peninsulares mediante la encomienda.

El maestro Gómez Granillo ya citado, enumera cuatro rasgos característicos del régimen Colonial, que desde luego son idénticos a los que prevalecieron en la Nueva España y son los siguientes:

"1.- Implantación de un tipo feudal de explotación Reparto de tierras para asegurarse una renta, como la encomienda mexicana dentro de las colonias portuguesas españolas.

2.- Creación de monopolios, tanto para los productos coloniales como para el transporte y comercio, los cuales determinaron una gran acumulación de riqueza en Europa.

3.- Aplicación del principio expoliativo en la organización del trabajo, política que distaba mucho de la aplicada en las metrópolis.

4.- Comercio de esclavos, cuyo primer monopolio se otorgó, "en 1517, por Carlos V." (22)

La actividad productiva, fundamental y casi única en la Colonia, fue la extracción de metales preciosos. La razón del desarrollo de esta actividad, se debe básicamente a las ideas mercantilistas de la época.

El derecho que reguló la vida de la Nueva España, fue el Español; por lo cual, se prohibió aplicar cualquier disposición jurídica extranjera.

En esta etapa histórica, los extranjeros no tenían derecho a entrar en la Colonia, salvo con permiso expreso de los monarcas españoles (23); y mucho menos, se les autorizaba a invertir.

En síntesis, durante la época colonial, la inversión extranjera no existió, puesto que se prohibió realizar cualquier tipo de transacción económica con cualquier otro país que no fuera España y aún más, ni siquiera se les reconocieron

(22) Gómez Granillo Moisés, ob. cit, p. 33

(23) Péreznieto Castro Leonel, ob. cit. p. 80

derechos a los extranjeros.

Sólo a principios de la guerra de independencia, se reconoció el derecho del extranjero a obtener la nacionalidad americana, que se encuentra plasmado en el pronunciamiento que hizo Ignacio López Rayón, el día 14 de agosto de 1811, que a la letra dice:

"Todo extranjero que quiera disfrutar de los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la suprema junta que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo..." (24)

(24) *Ibídem.*

2. EPOCA INDEPENDIENTE

En 1821, por fin México obtiene su independencia. Como nación que acaba de salir del régimen colonial sufre los impactos de esta administración. Se inicia en el país una lucha constante por el poder político, que no permite, ni siquiera un mínimo crecimiento agrícola e industrial. Por esta razón, de 1821 a la Revolución de Ayutla de 1854, se le ha conocido como el "período de la anarquía" .

Los principales problemas a que se enfrenta la nación son los siguientes: falta de educación, falta de trabajo, falta de industria, falta de agricultura, falta de vivienda, falta de vías de comunicación.

Con una visión panorámica, podemos afirmar, que la industria y la agricultura, eran casi inexistentes. Evidentemente, los instrumentos industriales, eran sumamente atrasados y la propiedad de la tierra, estaba dividida en grupos reducidos que poseían grandes latifundios, propiedad de la iglesia, de los españoles y de los criollos, quienes no hacían producir la tierra.

En suma, durante este período, al no haber estabilidad política, mucho menos hubo bases productivas económicas. Por este motivo, no se estableció ninguna ley tendiente a regular la inversión extranjera en el país; pues ni siquiera, se dictó alguna tendiente a encontrarle solución a la injusta distribución de la tierra.

Un intento de provocar el nacimiento de la industria

y el impulso de la agricultura, se realizó a través de la Ley de Desamortización, promulgada en 1856, que el maestro Jesús Silva Herzog, resume de la siguiente manera:

"1.- Prohibición de que las corporaciones religiosas y civiles poseyeran bienes raíces, con excepción - tratándose de las del Clero - de aquellas indispensables al desempeño de sus funciones.

2.- Las propiedades del Clero debían adjudicarse a los arrendatarios calculando su valor por la renta al 6% anual.

3.- En el caso de que los arrendatarios se negaran a adquirir tales inmuebles, éstos quedarían sujetos a denuncia, recibiendo el denunciante la octava parte del valor.

4.- El Clero podía emplear el producto de la venta de sus fincas rústica y urbanas en acciones de empresas industriales o agrícolas." (25)

Esta ley, no alcanzó su finalidad, crear industria y agricultura en el país, porque el Clero se negó a vender sus latifundios; y aún más, fue combatida fuertemente, incluso por el mismo Papa; desatándose las luchas armadas que conocemos, entre la Iglesia y el Estado.

A pesar de no haber existido un régimen jurídico acerca de las inversiones extranjeras; desde ésta época se va configurando la legislación sobre la materia, empezando por reconocer derechos a los extranjeros. Así, en los decretos del

(25) Silva Herzog Jesús, " Breve Historia de la Revolución Mexicana" T. I., p 12

18 de agosto de 1824 y en el del 12 de marzo de 1828, se establece la igualdad, entre el nacional y el extranjero. Más adelante, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se confirma este derecho y además el de adquirir inmuebles, siempre y cuando se naturalicen o se casen con un mexicano. (26)

Cabe señalar y subrayar, que en la Constitución de 1957, se confirmó el derecho de igualdad, entre nacionales y extranjeros.

El gobierno de don Benito Juárez, que desde luego profesaba la ideología del liberalismo, tan de moda en esa época, trató de implantar en México éste modelo de desarrollo. Prueba de lo anterior, es la expedición de la Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia, promulgada el 12 de julio de 1859; mediante la cual, desde esa fecha, el producto de la venta de los bienes de la iglesia, debía ser entregado a las oficinas recaudadoras del gobierno. (27)

Don Benito Juárez, para lograr el desarrollo del país y provocar el nacimiento de la industria nacional, implantó las siguientes medidas: El fomento a la colonización; y el establecimiento de los bancos hipotecarios, con el fin de movilizar la riqueza.

En resumen, de 1821 a 1876, no existió un cuerpo jurídico que regulara las inversiones extranjeras directas, las cuales fueron mínimas. Sin embargo, se reconoció a nivel constitucional, la igualdad entre extranjeros y nacionales.

(26) Ramos Garza Oscar, ob. cit., 11

(27) Silva Herzog Jesús, ob. cit. p. 15

Cabe señalar, que en este período, el país había adquirido empréstitos (inversiones extranjeras indirectas), con el objeto de dotar de recursos al país.

El Gobierno Mexicano, por primera vez, en forma definida, concibe a la inversión extranjera como medio de crecimiento, a través de la Ley de Colonización de 1875; la cual pretende la participación foránea en la agricultura, al atraer a colonos extranjeros, con el objeto de que se establezcan en el país y traigan métodos adelantados.

3. PERIODO PORFIRISTA

En esta época la inversión extranjera directa se convirtió en una fuerza poderosa en México. El presidente Díaz, con mano dura, logra la paz del país y establece estrategias de desarrollo en base a las inversiones extranjeras. Para atraer capital extranjero, promulga Leyes, Decretos y Reglamentos, tendientes a favorecer la entrada de capital foráneo al país, siendo las más importantes: El Código Minero, promulgado en 1884, y la Ley Minera de 1887. Estos ordenamientos, reconocen el derecho del subsuelo a los poseedores de la superficie territorial.

Masivamente se invirtió en el país, pues se les recibía con los brazos abiertos; siendo las inversiones directas más importantes: las Norteamericanas, las Inglesas y las Francesas. Los inversionistas foráneos, invirtieron en las áreas más lucrativas, como la minería, los ferrocarriles y el petrolero, que en esa época no tenía la importancia que después adquirió.

El modelo porfirista enriqueció a unos cuantos. La mayoría del pueblo seguía con sus grandes carencias: falta de tierra, falta de trabajo; explotación de los campesinos por los hacendados; falta de escuelas, falta de industria, falta de instituciones de salud, falta de agricultura, etcétera.

En síntesis, el gobierno porfirista, no logró sentar las bases para el desarrollo del país, pues su política económica, no fue capaz de provocar el origen de la industria mexicana, ya que se entregó la industrialización del país a los inversionistas extranjeros, quienes invirtieron en áreas

limitadas, como la minería, los ferrocarriles y el petróleo y en zonas restringidas.

En el sector rural, su política se planeó, para fomentar las grandes haciendas latifundistas. " Según el censo de población de 1810, había en el país 840 hacendados, ..." (28). Se puede pensar, que en un país tan extenso como el nuestro, los hacendados son relativamente pocos; sin embargo, éstos 840, ostentaban la propiedad del territorio nacional.

Este régimen, también se distinguió por entregar grandes extensiones de tierra a individuos extranjeros; principalmente a grandes compañías establecidas en la frontera.

(28) Silva Herzog Jesús, ob. cit., p. 22

4. PERIODO REVOLUCIONARIO Y POSREVOLUCIONARIO

Antes de abordar el examen del tema enunciado, debemos precisar, que los historiadores han subdividido en diferentes etapas la historia de México, que abarca de la Revolución Mexicana hasta nuestros días; sin embargo, anuncio que el estudio del "Período Revolucionario y Posrevolucionario" abarcará precisamente, desde la revolución de 1910, hasta la actualidad, pues mi análisis, es esquemático y se limita a enfocar los rasgos históricos que influyeron en la legislación acerca de las inversiones extranjeras directas; sin embargo, en el transcurso del examen del presente título, hago referencia a algunas de las subdivisiones históricas que más se conocen.

Al iniciarse la Revolución Mexicana de 1910, los inversionistas extranjeros suspenden sus inversiones en el país, por la inseguridad que representa para su capital el movimiento armado.

Posteriormente, con la promulgación de la constitución de 1917, los inversionistas extranjeros, no invierten, pues sienten lesionados sus intereses; exclusivamente, se limitan a explotar y conservar las empresas adquiridas durante el porfirismo.

La causa fundamental de la falta de inversión extranjera es simple: los inversionistas foráneos ven amenazados sus intereses, pues la Constitución plantea reivindicaciones sociales, políticas y económicas. Particularmente, el artículo 27, en síntesis prescribe: que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación; que en todo tiempo el Estado tiene el derecho de

imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo el cual es inalienable e imprescriptible; que el Estado tiene el derecho de expropiación por causa de utilidad pública.

Además, la Constitución de 1917, esencialmente concede al Estado, una activa intervención en la vida económica de la nación, en beneficio de la sociedad.

Hasta antes del gobierno del General Lázaro Cárdenas, se desarrolló en nuestro país una profunda lucha por el poder político, que no permitió poner en práctica la Constitución de 1917 y crear las condiciones adecuadas para originar la industria nacional. La lucha política, la protagonizaron los caudillos de la revolución, hasta que el presidente Plutarco Elías Calles, funda el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), abuelo del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), cuya principal pretensión fue, terminar con las luchas armadas individuales, sustituyéndolas por las luchas a través de las instituciones.

A pesar de la inseguridad que genera la lucha de los caudillos, se dictaron normas que sirvieron de base para una futura regulación especializada de las inversiones extranjeras directas. Concretamente, el presidente PLUTARCO ELIAS CALLES, promulga la Ley del Petróleo y la Ley de Minería, en el año de 1926. Estos ordenamientos tienen gran importancia, porque confirman la propiedad del Estado sobre el subsuelo, como lo prescribe la Constitución de 1917.

Hasta el arribo del presidente Lázaro Cárdenas a la

presidencia de la República, el gobierno mexicano y los inversionistas extranjeros lucharon por la propiedad y el control de los recursos naturales; que desde luego, seguían en su poder, principalmente el petróleo, la energía eléctrica y los ferrocarriles.

En esta época, a pesar de la Constitución, se siguió protegiendo al inversionista extranjero, al grado de reconocer la perpetuidad de los derechos sobre el petróleo, obtenidos antes del primero de mayo de 1917. Esta protección se estableció en la enmienda que se hizo a la Ley del Petróleo en 1928.

En el año de 1934, el General Lázaro Cárdenas llega a la presidencia de la República y empieza a poner en práctica una política económica, cien por ciento nacionalista; caracterizada por el reparto de grandes extensiones de tierra a los campesinos, que pertenecían a latifundios propiedad de la clase adinerada. En esta etapa, se llevaron a la práctica, como nunca, los grandes ideales revolucionarios, plasmados en la Constitución.

La máxima práctica nacionalista, por decirlo así, se expresó con la expropiación petrolera llevada a cabo en 1938; cuya base legal para poderla llevar a cabo, fue la Ley de Expropiación, promulgada en el año de 1937.

"La conquista básica de la etapa de Cárdenas fue la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles" (29)

(29) Gilly, Adolfo, "La Revolución Interrumpida" p. 355

Ante esta política nacionalista, obviamente las inversiones extranjeras directas disminuyeron, como acontece siempre que las condiciones del país a donde se va a invertir no se prestan para obtener grandes ganancias. Particularmente, las consecuencias de la expropiación petrolera fueron, el retiro de todos sus técnicos en la materia e incluso la amenaza de invadir el país; que son hechos muy usados, cuando no se satisfacen los intereses del capital foráneo.

Durante el período Cardenista, se procuró cimentar y orientar la vida económica del país hacia el nacionalismo. Prueba de ello, es la promulgación de la Ley de Industrias Eléctricas en 1938 y la Ley de Comunicaciones de 1939.

En el año de 1940, llega a la presidencia de la República el General Manuel Avila Camacho, quien a decir de varios historiadores, gira la política de su gobierno hacia la derecha; por lo cual, de nueva cuenta, las inversiones extranjeras directas se dirigen al país y se inicia hasta 1970, "El milagro económico mexicano, en virtud de sus niveles de crecimiento sostenido, estabilidad cambiaria y de precios, el cual abarca un período de despegue económico e industrialización, identificado con altos niveles de proteccionismo industrial (1940-1959) y un desarrollo estabilizador (1960-1970)." (30)

En el año de 1942, por causa de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Avila Camacho, publicó un decreto, que aprobó la suspensión de las garantías individuales en el país,

(30) Roswell Mauricio, " La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera" p.55

durante todo el tiempo en que participara en ésa guerra. Este decreto autorizó al presidente Avila Camacho, para legislar en todos los ramos de la administración pública; por lo cual, con tal facultad, el día 29 de junio de 1944, expidió un decreto, cuyo principal fin fue, controlar la inversión extranjera directa, pues se establece, básicamente:

"Los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen 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;

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

c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen;

d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios a que se refiere la fracción I del artículo 27 Constitucional; y

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria." (31)

(31) Ramos Garza Oscar, ob. cit., p. 15

El decreto en cita, exigió el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los siguientes casos:

"1.- Para la constitución de las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros;

2.- Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan, especialmente cuando por ellas se sustituyan socios mexicanos por socios extranjeros o se varíe en cualquier forma el objeto social; y

3.- Para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna empresa." (32)

El decreto en cuestión, dió a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los casos anteriores.

En Resumen, podemos afirmar:

1.- Que por primera vez, se estableció la obligación de los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, de solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como requisito previo, autorización, para adquirir negociaciones o empresas, o el control de ellas, dedicadas a actividades económicas específicamente descritas en la ley;

(32) *Ibidem*, p. 16

2.- Que por primera vez, se estableció la obligación de solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, como requisito previo, autorización para la constitución de sociedades mexicanas, que tengan o puedan tener socios extranjeros.

3.- Que por primera vez, se estableció la obligación de obtener autorización para modificar o transformar las sociedades mexicanas ya existentes; y

4.- Se dió a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la facultad, de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los casos anteriores.

Mediante este decreto, el Estado Mexicano, por primera vez, regula en forma sistemática, las inversiones extranjeras directas. Es la primera disposición que regula ordenadamente la materia y plasma claramente la participación del Estado en ése rubro. Señala específicamente, quienes invierten, en qué materias y bajo qué condiciones.

Por las razones anotadas, podemos calificar al decreto que venimos analizando, como cien por ciento nacionalista. Este criterio se confirma, en el Acuerdo que dictó el Secretario de Relaciones Exteriores, el día 17 de abril de 1945, para su aplicación, relativo al establecimiento del porcentaje del capital mexicano, que se debería exigir para la constitución de empresas, de acuerdo a las actividades económicas a las que se vayan a dedicar.

Continuó la política nacionalista, en materia de inversiones extranjeras directas, con el Acuerdo del día 27 de

mayo de 1947, dictado por el Secretario de Relaciones Exteriores, mediante el cual se exige a las empresas establecidas y por establecerse, la mayoría de capital mexicano.

En 1945, terminada la Segunda Guerra Mundial, se expidió otro decreto, por el cual quedaba levantada la suspensión de garantías, decretada en 1942, que ya referimos; toda vez, que no tenía razón de estar vigente, ya que las condiciones de guerra que lo motivaron habían desaparecido. Sin embargo, las facultades otorgadas al Secretario de Relaciones Exteriores, que ya hemos anotado, quedaron vigentes, con carácter de Ley, por así disponerlo el decreto en cuestión. En consecuencia, los inversionistas, nacionales y extranjeros, continuaron sujetos a la práctica de las obligaciones que les impuso el decreto de 1942, que también ya asentamos.

Al llegar a la presidencia de la República el licenciado MIGUEL ALEMAN VALDES, se intensificó como nunca, la industrialización del país. Las inversiones extranjeras directas crecieron, como no se había visto desde el período Porfirista. Para 1952, se calculaban en novecientos ochenta y seis mil millones de dólares; casi el doble de las que había en 1946, que se estimaban en seiscientos treinta y cuatro mil millones de dólares. De estas inversiones, casi el sesenta por ciento correspondían a inversiones de los Estados Unidos de Norteamérica.

Se inició la transformación del país, de rural a urbano; se originaron las grandes migraciones del campo a las ciudades; especialmente a la ciudad de México, en donde se establecieron las industrias. En este período se inicia la

práctica de la "economía mixta" , en la que predomina la inversión privada, sobre la inversión pública.

A pesar de la industrialización del país, no fue posible la edificación de la industria nacional, siendo una de las principales causas, la dependencia exagerada de los inversionistas extranjeros. Las máquinas, los insumos y la tecnología eran de procedencia extranjera. "... a diferencia de lo acaecido en los países industrializados, en rigor el crecimiento de la producción de las manufacturas en México, al igual que en el resto de América Latina, no fue producto del desarrollo previo de las fuerzas productivas internas sino se gestó por contingencias externas." (33)

Ante el aumento de las inversiones privadas y extranjeras, fue necesario coordinar las disposiciones sobre la materia y en esta virtud, por acuerdo de fecha 23 de junio de 1947, se crea LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL.

La Comisión Mixta Intersecretarial la integran, un representante de cada una de las siguientes dependencias: (34)

1. Presidencia de la República;
2. Secretaría de Gobernación;
3. Secretaría de Relaciones Exteriores;
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
5. Secretaría de Economía;
6. Secretaría de Agricultura y Ganadería; y
7. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
(Incluida por Acuerdo Presidencial del primero de diciembre de 1949)

(33) Alvarez de la Cadena Héctor, "Participación Extranjera" p. 69

(34) Ramos Garza Oscar, ob. cit., p. 22

La Comisión Mixta Intersecretarial, tiene las siguientes facultades:

1.- Definir la política económica del país: coordinándose con las diferentes Secretarías de Estado, para lograr la armonía de las inversiones nacionales y extranjeras en el desarrollo del país;

2.- Lograr que las diversas Secretarías encargadas de aplicar las leyes del ramo, lo hagan con criterio uniforme.

3.- Encargada de estudiar, sistemáticamente las leyes de la materia, para lograr una resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado corresponde.

En síntesis, la COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL, tiene por objeto, coordinar la aplicación de todas las disposiciones jurídicas aplicables a inversionistas mexicanos y extranjeros.

La COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL, es presidida por el representante de la Presidencia de la República; funciona como órgano colegiado y sus decisiones son por unanimidad. En caso de controversia, resolverá definitivamente el Presidente de la República.

Consideramos, que la Comisión Mixta Intersecretarial, desempeñó un papel fundamental, respecto a las inversiones extranjeras directas, porque definió la política en la materia y particularmente por las siguientes razones:

1.- Dictó doce normas generales;

2.- Interpretó preceptos y en consecuencia estableció criterios a seguir;

3.- Aseguró el control nacional de las actividades económicas que siempre se han considerado como estratégicas para el desarrollo del país, como la industria petrolera y eléctrica;

4.- Controló la inversión extranjera en las áreas consideradas como básicas, como la minería, la siderúrgica, etcétera; y

5.- Aseguró que los inversionistas se apegaran, exclusivamente a la legislación nacional.

Del año 1960 a 1970, se inicia en nuestro país el llamado "Desarrollo Estabilizador", caracterizado por: " ... una fase de crecimiento económico con estabilidad de precios..." (35).

Durante éste período, el crecimiento económico, se basó en una producción enfocada al mercado interno, cuya industria tecnológica dependía del exterior; y por lo tanto, las exportaciones eran mínimas. No existía una planta productiva nacional fuerte.

En el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1970, el decreto mediante el cual se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para conceder licencias o autorizaciones, relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades, dedicadas a la industria básica.

La finalidad del decreto la podemos sintetizar en los siguientes puntos:

(35) Rossell Mauricio, ob. cit., p. 66

1. Que el desarrollo del país se logre por nacionales.
2. Que la industria básica, opere con participación preponderante de capitales de mexicanos, en una proporción mínima del 51 por ciento.
3. Que la industria básica, sea administrada por mexicanos en su mayoría, por lo cual se establecerá en la escritura pública, que la mayoría de los administradores deberán ser mexicanos.
4. No eliminar la participación de la inversión extranjera en la industria básica; solo se busca que su participación sea minoritaria, para no poner en riesgo los intereses de la nación.

Las industrias básicas a las que se refiere el decreto son: Siderúrgicas, vidrio, cemento, fertilizantes, celulosa y aluminio.

El 31 de julio de 1970, el Secretario de Relaciones Exteriores, dicta un Acuerdo, que gira a la Dirección de Asuntos Jurídicos de esta secretaría, para la aplicación del decreto del 2 de julio de 1970, que en resumen, arroja las siguientes conclusiones:

a) El Decreto, será aplicado en las industrias básicas señaladas; pero sólo en lo relativo al proceso industrial para llevar a cabo su obtención; por lo cual no abarcará los procesos que se inician cuando ya se han obtenido

los productos antes señalados como básicos.

b) No prohíbe la ampliación de las instalaciones ni las modificaciones en el capital social de las sociedades. El decreto sólo será aplicable, cuando se crean nuevas unidades industriales que económica y legalmente constituyan entidades capaces de llevar una vida económica autónoma.

c) Las sociedades existentes podrán establecer las industrias que les sean complementarias; siempre y cuando, desde antes de la vigencia del decreto, así lo tengan establecido como objeto de la sociedad.

Tanto el decreto como el acuerdo que venimos tratando, fueron abrogados por el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, promulgado en mayo de 1989.

Un hecho trascendental, en materia de inversiones extranjeras directas, fue la promulgación de la LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, durante el gobierno del Licenciado Echeverría Alvarez, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973, que codificó, por vez primera, de manera clara y sistemática, la regulación de las inversiones extranjeras directas, por lo cual merece un análisis más amplio, que realizaremos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

De 1970 a 1983, el Estado Mexicano incrementa su participación en las actividades productivas a través de las empresas paraestatales, en forma desmedida; a grado tal, que en

el gobierno del licenciado JOSE LOPEZ PORTILLO, las empresas del Gobierno sumaban 1150. Sin embargo, esta política de participación estatal fracasa. El gigante estatal, no produce, básicamente por las siguientes razones:

- 1.- Porque subsidia a sus consumidores;
- 2.- Porque las empresas dedicadas a la prestación de servicios públicos y a fines sociales, obviamente no producen; por el contrario erogan;
- 3.- Porque sus técnicas de producción son sumamente atrasadas;
- 4.- Porque su personal, más que actividades productivas, desarrollan actividades políticas; y
- 5.- Porque la corrupción invade las empresas.

Es importante mencionar, que en esta época, se intentó utilizar la explotación del petróleo como medio para alcanzar el desarrollo del país. Desafortunadamente, bajo su precio y explotó la crisis de 1982; sin poder llegar a consolidar el aparato productivo.

El Presidente MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, enfrenta la crisis, tratando de atraer inversiones directas e indirectas, que salieron del país en 1982. Este régimen se caracterizó: "Por la presencia de inercias inflacionarias, la caída de los salarios reales, la contracción del gasto público, un desplome sin precedentes de las inversiones productivas y la constitución de la deuda externa en uno de los principales

limitantes al crecimiento económico y el desarrollo social."
(36)

El período del presidente CARLOS SALINAS DE GORTARI, tiene especial interés para el tema que tratamos, porque se implanta en el país una política económica, en donde las inversiones extranjeras juegan un papel preponderante para lograr el desarrollo. Particularmente se adoptan las siguientes medidas en la materia:

1.- Apertura en materia de inversiones extranjeras; concretamente para atraer inversiones extranjeras directas; y

2.- Privatización de las empresas estatales. A la fecha, quedan alrededor de trescientas. Pone en manos de particulares, industrias que se consideraban estratégicas para el desarrollo del país, como la telefónica, la siderúrgica y la azucarera.

Con estas medidas se pretende incorporar al país al mercado mundial.

El maestro MAURICIO ROSSELL, le asigna las siguientes características al gobierno del Presidente SALINAS:

"La modernización nacional y la reforma del Estado: Mayor apertura comercial nacional e internacional, mediante el mecanismo del GATT.

Elevación del ahorro nacional y mayor capacidad para retenerlo y orientarlo a la actividad productiva.

Estabilización de las finanzas públicas" (37)

Para alcanzar los fines trazados en materia de inversiones extranjeras, el día 16 de mayo de 1989, se promulgó el REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA y el 27 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LEY DE INVERSION EXTRAJERA, que por su importancia estudiaremos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

Después de este bosquejo histórico del comportamiento de la inversión extranjera directa en nuestro país, podemos afirmar:

1. Que ha ido de menos a más; subrayando, que hasta antes de 1973, no existían datos confiables acerca de su monto, puesto que la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando otorgaba un permiso para constituir una sociedad mexicana con capital extranjero, exclusivamente enviaba una copia del permiso al Banco de México, S.A. para fines estadísticos. Actualmente con la creación del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, los datos acerca de la inversión extranjera directa son precisos e indudables. (38)

2. Que la falta de dinero para el desarrollo del país, ha provocado la búsqueda del Estado, de la participación de los inversionistas extranjeros.

3. Que el Estado Mexicano a través de su historia, siempre ha tenido una participación activa en la vida económica del país y desde luego para regular las inversiones extranjeras

(37) *Ibidem*, p.71

(38) Ramos Garza Oscar, *ob. cit.*, p.9

directas. "De Benito Juárez a Miguel de la Madrid, el Estado ha llevado la iniciativa en la construcción de la nación". (39)

4. Que a la fecha, el Estado Mexicano ha sido incapaz de crear una industria nacional sólida, con tecnología propia y con capacidad de exportación.

(39) Aguilar Camín Héctor, "Después del Milagro" p. 25

CAPITULO TERCERO

EXAMEN DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS FUNDAMENTALES QUE REGULAN LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.

Para ubicar las normas jurídicas esenciales, que regulan la inversión extranjera directa, es necesario revisar los ordenamientos básicos que estructuran la vida jurídica del país. En este orden de ideas y atendiendo fundamentalmente a la jerarquía, tenemos: normas Constitucionales y normas ordinarias.

1. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.

Ante todo, la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, es la principal y máxima Ley en el país; es la "Ley de Leyes" y es superior a las demás leyes; porque así se establece en el artículo 133 Constitucional. Por lo tanto, como norma suprema, regula la vida entera de la nación, estructurando al Estado y estableciendo las garantías individuales.

Al respecto, señala el maestro FELIPE TENA RAMIREZ: "Es la norma suprema que regula la conducta de todos los poderes y de todos los funcionarios, en el orden federal y local." (40)

El artículo 133 Constitucional, establece textualmen-

(40) Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" p. 355

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

Expuesta la supremacía de la Constitución, enseguida iniciamos el análisis de los textos Constitucionales que tienen relación inmediata con la inversión extranjera directa; aclarando, que sólo, cuando sea indispensable, transcribiremos textualmente los preceptos de la misma; por lo tanto, en ocasiones, exclusivamente nos referiremos al precepto, para que se entienda como reproducido, por la evidencia del comentario que se haga, para evitar quizá, la monotonía del presente trabajo.

Ya en materia, encontramos que el artículo primero Constitucional, señala: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

El artículo en estudio, establece el principio de igualdad entre mexicanos y extranjeros; sin distinción de nacionalidad. Por lo tanto, los inversionistas extranjeros, tendrán iguales derechos a los de los nacionales, porque la regla de igualdad es clara. Desde luego, tanto inversionistas foráneos como nacionales, deberán someterse a las restricciones que la propia constitución establece y por consecuencia a la

LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

El artículo quinto Constitucional, en su primer párrafo, consagra para los extranjeros, el derecho al trabajo en nuestro país, pues textualmente cita: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de tercero, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

Este precepto, no hace distinción de personas; consecuentemente, tanto nacionales como extranjeros, podrán dedicarse al trabajo legal que gusten; por ende, podrán invertir directa o indirectamente, sometiéndose a las leyes, que en el caso particular es la LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

La garantía de la libertad de trabajo, está limitada justificadamente para los extranjeros, porque existen trabajos que no pueden desempeñar, aún cuando tengan capacidad para ello; puesto que el criterio que se establece para imponer esta limitación estriba, en la intención por salvaguardar los intereses sociales, la seguridad y la soberanía de la nación. A propósito, el artículo sexto de la LEY DE INVERSION EXTRANJERA, en su fracción VI, prescribe:

Artículo sexto: "Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

F. VI.- La prestación de servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.".

Como se observa, la actual LEY DE INVERSION EXTRANJERA, no sólo regula la actividad de las personas morales, nacionales y extranjeras; sino también, la actividad de las personas físicas, nacionales y extranjeras.

Las actividades profesionales y técnicas reservadas a nacionales, están reguladas en la LEY GENERAL DE PROFESIONES del Distrito Federal y en general, se refieren a las diversas carreras que imparte el INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, para no entrar en detalle. Sin embargo, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, ha sido en el sentido, de que la Ley en cita, es contraria a la Constitución, ya que las restricciones las debe establecer la propia Ley Suprema, pero nunca las leyes ordinarias.

La LEY DEL NOTARIADO, en la Sección Segunda, en su artículo 13, exige como requisito para obtener patente de aspirante y luego la patente de Notario, ser Mexicano por Nacimiento.

La propia Constitución, en sus artículos: 55, fracción I, 82, fracción I, 95 Fracción I, exigen como requisito para ser diputado, Presidente de la República y para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Hay muchas más actividades profesionales y técnicas

que sólo los mexicanos podemos desarrollar, que sería inútil enumerar, por lo que a manera de ejemplo citamos: Ejército, Marina y Fuerza Aérea, Policía, Gobernador de los Estados, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de los Estados, etcétera.

Es importante resaltar, que el artículo séptimo de la Ley Federal del Trabajo, obliga a utilizar en la empresa o establecimiento, el noventa por ciento de trabajadores mexicanos. Y aún más, en las categorías de técnicos y profesionales, exige que sean mexicanos.

Estas disposiciones son cien por ciento nacionalistas; y además de los motivos expuestos, creemos que están encaminadas a evitar el desplazamiento de los mexicanos en la actividad económica.

Sólo nos resta subrayar, que en los artículos quinto y sexto de la LEY DE INVERSION EXTRANJERA, terminantemente, se les niega alguna participación a las personas extranjeras, físicas o morales, en las áreas estratégicas, reservadas al Estado y a los mexicanos.

A continuación vamos a examinar los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales, porque son los pilares de la política económica del Estado Mexicano. Al respecto señala el maestro MAURICIO ROSSELL: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en su artículo 25 la Rectoría Económica del Estado; en su artículo 26, la Planeación "Democrática"; en el 27, los Principios de Propiedad; el 28, estipula las Areas Estratégicas; y el 73, Fracción XXIX D y F, las Facultades Legislativas. A todo ello se le llama el

capítulo económico." (41)

El artículo 25 de la Carta Magna, declara al Estado Mexicano, rector del desarrollo nacional. Este desarrollo deberá ser: en todo el país y para todos los mexicanos; para fortalecer la soberanía económica y política; y que permita la vida digna del pueblo mexicano.

El artículo en cuestión, le concede al Estado Mexicano una participación activa en el desarrollo económico del país, como director superior, que dirige el rumbo de la nación.

El artículo 26 Constitucional, que enseguida analizamos, prescribe al Estado Rector: que organice un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional.

El Estado conductor y coordinador de la actividad económica, ya no es arbitrario, ni pasivo; ahora organiza el desarrollo del país consultando a toda la sociedad; pueblo y gobierno participan en el crecimiento económico de la nación.

Con relación al artículo 27 Constitucional, en lo relativo a nuestro tema, se destaca por establecer las bases legales de la propiedad, que a continuación enumeramos:

1.- La propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación;

2.- La propiedad privada se origina por la transmisión que hace la Nación a los particulares;

(41) Roswell Mauricio. ob. cit., p. 196

3.- El derecho del Estado a expropiar, si concurren los siguientes hechos: por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

4.- Impone modalidades a la propiedad privada, conforme lo dicte el interés público.

5.- Prohíbe o limita el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas. En relación particular a nuestro tema, señala los siguientes casos:

a) Los párrafos del tercero al séptimo, le conceden al Estado, el derecho inalienable e imprescriptible a explotar sus recursos naturales.

b) De acuerdo al artículo 27 Constitucional fracción I: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo."

c) La fracción en cuestión, regula y dá fundamento legal a lo que el artículo segundo en su fracción VI, de la Ley de Inversión Extranjera, cita como Zona Restringida, que define como: "La faja del territorio Nacional de cien kilómetros a lo

largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", en la cual por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El artículo que examinamos, es uno de los logros más importantes de la revolución mexicana, al cual anteriormente ya nos hemos referido en el capítulo segundo; mismo que calificamos como cien por ciento nacionalista, por su contenido expuesto y además, porque, prescribe como limitación más importante a la propiedad privada, el interés social; es decir, el interés de todos los mexicanos.

Toca ahora examinar el artículo 28 Constitucional, que en relación a la inversión extranjera directa prescribe:

1.- En la República Mexicana, están prohibidas las prácticas monopólicas; lo que significa que las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, tienen vedado absolutamente crear monopolios. Este artículo evita que las empresas transnacionales, realicen practicas monopólicas, tan dadas a las mismas.

2.- Se establece como único monopolista al Estado; ya que hay actividades económicas de suma importancia para la nación, que justifican el monopolio, a las cuales ya nos hemos referido brevemente.

3.- Las actividades monopólicas del Estado, llamadas áreas estratégicas, están descritas en el párrafo cuarto del artículo en estudio, que trataremos más adelante. Estas áreas

también se encuentran reguladas en el capítulo II, artículo quinto, de la Ley de Inversión Extranjera, que se regula como: "De las Actividades Reservadas".

Por último, señalamos que el 26 de enero del año en curso, el Senado de la República aprobó la inversión privada en ferrocarriles y comunicación vía satélite; reformándose el artículo 28 Constitucional, párrafo cuarto. Ambas áreas se consideraban, previamente a la reforma, como estratégicas y por lo mismo sólo de participación Estatal.

El argumento que se esgrimió para la reforma fue: que para garantizar la eficiencia del servicio en las áreas de referencia, se necesitaban recursos económicos con los cuales el Estado no cuenta. Sin embargo, pensamos, que tal alegato no es válido, puesto que se puede argumentar este mismo, para las demás ramas estratégicas. Por otra parte, no se tomó en cuenta, que se reservaron al Estado las actividades estratégicas, por razones superiores, como resguardar la seguridad y la soberanía de la nación.

Toca entrar al estudio del artículo 73 Constitucional; del cual, de manera general diremos, que estipula las facultades del Congreso.

El contenido del artículo 73 Constitucional, es extenso, ya que tiene treinta fracciones. Para nuestros fines, de manera bastante sintetizada, afirmamos, que las atribuciones del Congreso de la Unión, consisten en la producción de leyes.

Tiene fundamental relevancia para nuestro tema la fracción XXIX-F, del artículo en estudio, ya que se faculta al

Congreso de la Unión para que legisle en todo lo relativo a inversiones nacionales y extranjeras.

Por su importancia, transcribimos textualmente el artículo precitado, en su fracción de referencia:

Artículo 73." El Congreso tiene facultad:

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

La inversión nacional y extranjera, se regula a través de la Ley de Inversión Extranjera.

De igual manera, es importante citar las facultades que tiene el Congreso de la Unión, para legislar en materia económica, que se le conceden en las fracciones: XXIX-D y XXIX-E; mismas que transcribimos por su importancia.

"Fracción XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social."

"Fracción XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios."

**2. NORMAS ORDINARIAS QUE REGULAN LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.**

LEY GENERAL DE POBLACION

Antes de entrar al estudio de la Ley precitada, en la parte relativa que tiene relación con las inversiones extranjeras directas, deseo puntualizar, que existen dos normas ordinarias relacionadas íntimamente con el tema que estoy desarrollando; La Ley de Inversiones Extranjeras, que regula específicamente la materia y la Ley General de Población. Sin embargo en la Ley de Nacionalidad, también existen disposiciones aisladas que tienen relación con la inversión extranjera directa en nuestro país, que especificaremos más adelante.

Expuesto lo anterior, señalamos que la Ley General de Población, aparece como resultado de la facultad legislativa que le concede el artículo 73 Constitucional al Congreso de la Unión, en su fracción XVI, que a la letra dice:

Artículo 73. "El Congreso tiene facultad: FRACCION XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:... "

La Ley General de Población, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1974.

El maestro Carlos Arellano García, en alusión a dicha Ley, precisa: "La Ley General de Población, en 123 preceptos, regula los fenómenos que afectan a la población en lo que atañe

a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional. Aunque no lo diga expresamente también toca el tema de condición jurídica de los extranjeros." (42)

Como expresamos con anterioridad, los extranjeros gozan de las garantías establecidas en nuestra Carta Magna, con las limitaciones establecidas en la misma. Sin embargo, ¿ cómo es que se internan en el país, y en su caso, cómo pueden realizar inversiones extranjeras directas ?. Enseguida vamos a responder estas interrogantes con base en la Ley.

En primer lugar, manifestamos que la autoridad competente en todo lo relativo a la internación y residencia de los extranjeros en nuestro país, es la Secretaría de Gobernación; cuya competencia, fundamentalmente, se la otorgan los artículos, del segundo al décimo cuarto de ley General de Población.

La forma de internarse legalmente en la República Mexicana, la establece el artículo 41, que prescribe:

"Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) No inmigrante. b) Inmigrante."

Los artículos 42 y 44 de la Ley que examinamos, nos proporcionan los conceptos de no inmigrante e inmigrante. Reza el artículo 42:

"No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente,

(42) Arellano García Carlos, ob. cit., p. 463

dentro de alguna de las siguientes características:..."

Enseguida el artículo en cuestión señala y define las características a lo largo de sus diez fracciones. Nosotros, sólo las enumeraremos, por considerar que no tienen relación directa con nuestro tema, puesto que estas personas se internan al país con fines diferentes a los de invertir. Las características anunciadas son las siguientes: turista, transmigrantes, visitantes, consejero, asilado político, refugiado, estudiante, visitante distinguido, visitantes locales y visitante provisional.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley en cita señala: "Inmigrante es el extranjero que se interna legalmente al país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado".

Como ya vimos, los extranjeros pueden internarse en el país y residir en él; sin embargo, deberán ajustarse a los requisitos previstos en el artículo 32 de la Ley en cita, ubicado en el capítulo III, relativo a Inmigración, que establece:

"La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional."

Es relevante destacar lo preceptuado en el artículo

anterior, respecto a la obligación del extranjero, si quiere internarse en el país o residir en él, de contribuir al progreso nacional. En el caso particular, podría ser, la inversión directa, que los extranjeros realizan en el país, con lo cual, entre otras cosas, generan empleos y pueden aportar tecnología de primer nivel.

Corroboran el criterio anterior los artículos 33, 34, 36, 49, 50, de la Ley General de Población, de cuya lectura se desprende, que para admitir a un extranjero en el país, preferentemente se toman en cuenta, las aportaciones científicas y técnicas que pudieran traer.

El artículo 33 mencionado, preceptúa:

"De conformidad con lo dispuesto con el artículo anterior, los permisos de internación se otorgaran preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicados a la investigación o a la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, fracción II, de esta Ley. A los turistas se les proporcionarán facilidades para internarse en el país."

El artículo 34 de la precitada Ley, prescribe: "La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes, respecto a las actividades a que se habrán de dedicarse y el lugar o lugares de su residencia. Cuidará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso, la de las personas que estén bajo su dependencia económica."

El artículo 36, señala al respecto: "La Secretaría de Gobernación tomará medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros."

El artículo 49 de la multicitada Ley, señala: " La internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de éstos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos."

Por último, el artículo 50 de la Ley, establece: " Todos los extranjeros que realicen en México investigaciones o estudios técnicos o científicos, entregarán a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de dichos trabajos, aún cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el extranjero."

De especial importancia resulta el artículo 37 de la Ley General de Población, porque concede al Estado la facultad discrecional de admitir extranjeros en el país; tomando en cuenta para ello el perjuicio o beneficio que traigan a la nación. Dicho artículo textualmente prescribe:

"La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de

- los nacionales;
- V. Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI. Hayan infringido esta Ley o su reglamento;
- VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, o
- VIII. Lo prevean otras disposiciones legales."

De vital importancia para nuestro tema resulta el artículo treinta y ocho de la Ley General de Población, que se relaciona con el artículo anterior comentado, en virtud de que faculta a la Secretaría de Gobernación, para: "suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional."

Ahora bien, qué es el interés nacional. Los maestros LEONEL PEREZNIETO CASTRO y MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA, (43) nos aclaran tal concepto mediante la cita de la siguiente jurisprudencia: "IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERES NACIONAL. DISTINCION ENTRE EL INTERES PUBLICO Y EL INTERES SUPERIOR DE LA NACION. Si bien pudiera afirmarse que en todos aquellos juicios ordinarios en que la federación es parte, existen en conflicto intereses de la nación, no todos los casos tienen importancia "trascendente" para los intereses de la misma, existiendo aquel tipo de negocios en que la federación es parte y no son afectados los intereses superiores de la nación, y aquéllos otros en que el interés de la Nación que se ve afectado es considerado de mayor "importancia trascendente para los intereses de la Nación ".

(43) Péreznieto Castro Leonel y Mansilla y Mejía María Elena,
"Manual Práctico del Extranjero en México" p. 69

Existen, asuntos que trascienden al interés superior de la Nación que son aquellos que afectan, en último análisis, al interés mismo de la colectividad y otros que sólo afectan al interés público, sin que estime que son de importancia trascendente."

Séptima Epoca. Primera Parte:

Vol. 49. Pág. 20 J.O.F. 2/71. Loreto y Guadalupe S. A.
Unanimidad de 15 votos.

Vol. 56. Pág. 29, J.O.C.F. 1/70. Ignacio Castillo
Samaniego contra la Federación. Unanimidad de 18
votos.

Vol. 63. Pág. 22. J.O.C.F. 1/69. Terrenos y Turismos S.A.

De capital importancia resulta para nuestro estudio, el artículo 48 de la Ley General de Población, porque en forma limitativa enuncia las diversas hipótesis en que se permite la entrada de extranjeros como inmigrantes; especialmente porque en la fracción segunda cita a los inversionistas.

Textualmente el artículo 48 en cita en la fracción segunda establece:

"Las características de inmigrante son:

Fracción segunda II. INVERSIONISTAS. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior"

Cabe subrayar, que el precepto anterior, señala básicamente dos obligaciones ineludibles para el extranjero: ajustarse a las leyes mexicanas; y contribuir al desarrollo económico y social del país. Consideramos, que aquí se encuentran plasmados los requisitos elementales a los cuales deben someterse los inversionistas extranjeros en cualquier área que deseen invertir.

Las obligaciones que se le imponen al inversionista extranjero, lo obligan a ajustarse al plan de desarrollo económico que el país adopte; limitando con ello su actividad lucrativa, que deberá quedar relegada a un segundo plano, puesto que lo primero es contribuir al desarrollo económico y social de la República.

El extranjero que ha sido autorizado para desempeñar determinadas actividades en el país, exclusivamente se debe limitar a ejercer éstas, pues para que pueda desempeñar otras, es requisito indispensable, obtener el permiso correspondiente ante la Secretaría de Gobernación. Este supuesto, lo prevee el artículo 60 de la Ley General de Población, que a la letra prescribe:

"Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación."

Evidentemente, el precepto anterior, controla las

actividades del extranjero, quien no puede realizar indiscriminadamente, las actividades que desee, sino sólo aquellas que le autorice la Secretaría de Gobernación.

De igual manera, los artículos 63 y 65, imponen a los extranjeros obligaciones que permiten al gobierno mexicano controlar su internación y residencia en el país; y desde luego, también le permite conocer, si cumplen con las leyes mexicanas.

Establece el artículo 63: " Los extranjeros que se internen en el país en calidad de Inmigrantes y los No Inmigrantes a que se refieren las fracciones III- por lo que respecta a científicos-,V; VI Y VII, del artículo 42 de esta Ley, están obligados a inscribirse en el registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación."

Señala el artículo 65: "Los extranjeros registrados, están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros, de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen dentro de los treinta días posteriores al cambio."

Otra forma de controlar la internación y residencia del extranjero y de obligarlo a someterse a las leyes nacionales, la establece el artículo 67 de la Ley que examinamos, que prescribe:

"Las autoridades de la república, sean federales, locales o municipales, así como los Notarios Públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de

comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el Reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permiten realizar el acto o contrato de que trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación. En los casos que señale el Reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días, a partir del acto o contrato celebrado ante ellas."

En síntesis, afirmamos que la Ley General de Población, es cien por ciento nacionalista; porque, ante todo, protege el interés nacional. Para admitir extranjeros y autorizar su permanencia en el país, es necesario que se ajusten a las leyes nacionales, y desde luego, no pongan en riesgo la vida política y económica del país; por lo cual los controla en todo momento, reservándose su admisión y permanencia en la Nación.

LEY DE NACIONALIDAD.

La Ley de Nacionalidad, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el mes de junio de 1993 y abroga a la Ley de Nacionalidad y Naturalización del año de 1934.

Como hemos anotado con anterioridad, la Ley de Nacionalidad contiene artículos que se relacionan con nuestro tema; Sin embargo, consideramos que sólo tienen relación íntima, con la inversión extranjera directa los artículos: 2 fracción IV, 6, 7 y 9.

El artículo segundo, fracción IV, se relaciona directamente con nuestro tema, porque establece el concepto de extranjero, que ya tratamos en su oportunidad. A la letra prescribe:

"Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Fracción IV. Extranjero: aquél que no tiene la calidad de mexicano,..."

Por lo que respecta al artículo sexto, señala claramente, quienes son mexicanos por nacimiento, que también hemos tratado. Este precepto, es una réplica del artículo 30 Constitucional, apartado A, en sus tres fracciones.

De igual manera, el artículo séptimo de la Ley en cuestión, establece quienes son mexicanos por naturalización. También transcribe el texto del artículo 30 Constitucional, apartado B, en sus dos fracciones.

La importancia del artículo noveno de la Ley de Nacionalidad radica en la definición clara que hace acerca de las personas morales de nacionalidad mexicana. Dicho precepto conceptúa:

"Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la república y tengan en ella su domicilio legal...."

Para concluir el presente capítulo, sólo nos resta señalar, que las leyes ordinarias vigentes más importantes que regulan la inversión extranjera directa en México, son: la Ley de Inversión Extranjera y el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que serán objeto de estudio en el próximo capítulo.

CAPITULO CUARTO

POSTURA LEGAL DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS

1. EXAMEN DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Como ya se ha expuesto, merece un análisis especial la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, porque es el ordenamiento legal inmediato de la Ley vigente, y como veremos, en ella se plasma, la estructura básica de la actual Ley.

De manera sencilla y concisa, examinaremos la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; limitándonos a tocar, sólo las cuestiones sobresalientes.

La Ley en estudio, por primera vez, de forma clara, indubitable y precisa, establece las normas para regular la forma en que se va a admitir la inversión extranjera directa en el país.

Tomando como base la exposición de Motivos de la Ley que examinamos, el maestro Leonel Péreznieto Castro, sintetiza los requisitos y condiciones que prescribe, para que la inversión foránea se admitida en México; que por su importancia transcribimos:

"a) Sea complementaria del capital Nacional.

- b) Se oriente preferentemente a nuevos campos de actividades o al establecimiento de nuevas industrias.
- c) Se asocie con el capital mexicano en porcentaje minoritario.
- d) Tienda a la ocupación de Técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.
- e) Genere nuevos empleos y propenda al desarrollo regional equilibrado.
- f) Aporte Tecnología avanzada, pero teniendo siempre en cuenta las necesidades reales del país."(44)

La síntesis anterior, expresa la política que contiene la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; que calificamos como nacionalista; pues pretende la Inversión extranjera directa, sólo en la medida en que contribuya al crecimiento del país; sin arriesgar la independencia económica. Expresa la premisa, de que el desarrollo lo tenemos que lograr los mexicanos, por lo cual la participación de los inversionistas foráneos debe ser complementaria, en un monto máximo del 49%.

Señala al respecto el maestro Oscar Ramos Garza: "... la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es el último resultado de la política de Mexicanización puesta en marcha desde hace varios años por el Gobierno Mexicano." (45)

(44) Ibidem, p.113

(45) Ramos Garza Oscar, ob. cit., p. 39

Entrando al estudio particular de la Ley, tenemos, que el artículo primero señala su objeto:

Artículo primero: "Esta Ley es de interés público y de observancia general en la república. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país."

El artículo segundo de la Ley, por primera vez, claramente establece, lo que debemos entender por inversión extranjera y particularmente por inversión extranjera directa, ya que sus cuatro fracciones, se refieren a ésta clase de inversión:

Artículo Segundo: " Para los efectos de esta Ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica;
- 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."

El artículo tercero de la Ley en cuestión, es importante, porque recoge, la famosa "Cláusula Calvo", llamada así en honor del jurista argentino Carlos Calvo.

Prescribe el artículo tercero: "Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la república Mexicana, aceptan por ése mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido."

La Ley en cuestión, define los sectores en los cuales la inversión extranjera directa es aceptada. Establece claramente, las actividades exclusivas del Estado, de los mexicanos y de los extranjeros.

Como ya señalamos, limita la participación de los inversionistas extranjeros a sólo un 49% como máximo. Excepcionalmente y bajo condiciones rigurosas, les permite una participación superior; pues como ya también comentamos, uno de sus principales fines es que los extranjeros complementen la inversión nacional sin desplazarla.

A continuación transcribimos los artículos relacionados con nuestro comentario.

Artículo cuarto: " Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos;
- b) Petroquímica básica;

- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear;
- d) Minería en los casos a que se refiere la Ley de la materia;
- e) Electricidad;
- f) Ferrocarriles;
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas; y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

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

La primera parte del precepto en cita, regula las actividades económicas reservadas de manera exclusiva al Estado; llamadas también estratégicas, porque como se observa, son los recursos más importantes del país; y por lo tanto, se ha considerado necesario, que estén en poder del Estado, ya que son factores decisivos para su crecimiento. Además, el legislador tomó en cuenta para reservar éstas actividades al Estado, la seguridad nacional y el bienestar social, que no se

podría alcanzar, si éstas actividades las realizaran los extranjeros, que sólo persiguen el lucro.

Cuando las actividades reservadas al Estado, llamadas también básicas, han estado en manos de extranjeros, como en el Porfirismo, se olvidaron del bienestar social; exclusivamente se dedicaron a obtener inmensas ganancias. Por éste motivo, el país buscó la nacionalización de éstos recursos, que le permitan dirigir su economía.

La segunda parte del artículo en cuestión, señala las actividades reservadas, exclusivamente a mexicanos, en las cuales evidentemente, no pueden participar extranjeros. El motivo de ésta disposición, lo encontramos en la importancia de éstas actividades para el desenvolvimiento económico de la nación y el interés nacional que revisten éstas actividades.

En cuanto al artículo quinto de la Ley, señala las actividades económicas, en las que si pueden participar los inversionistas foráneos, pero en forma restringida y en áreas descritas por la misma.

Artículo quinto: "En las actividades o empresas que a continuación se indica, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.

Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá

participar hasta en un máximo de 49% cuando se trate de explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.

- b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%
- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%; y
- d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

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

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje 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.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen."

En éste precepto, se aprecian tres hechos que caracterizaron a la Ley de 1973:

- 1.- La política de coinversión que se trató de implantar;
- 2.- El establecimiento del monto máximo del 49%, de participación extranjera; y
- 3.- La participación excepcional, en más del 49%, del inversionista foráneo.

Otra cuestión significativa plasmada en la Ley de 1973, es la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que a continuación examinamos.

De acuerdo al artículo 11, de la Ley de 1973, la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras, está integrada por los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia.

La Comisión, es presidida rotativamente, por los diferentes Secretarios que la integran y sesionará cuando menos una vez al mes.

Conforme al artículo 12 de la precitada Ley, la

Comisión, tiene las siguientes atribuciones:

"I. Resolver, en los términos del artículo quinto 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 circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;

III. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas y por establecerse en México, o en nuevos establecimientos;

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

V. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de las Entidades Federativas y para la Comisión Nacional de Valores;

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

inversiones extranjeras;

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;
y

IX. Las demás que le otorgue esta ley.

En resumen, las facultades de la Comisión, son las siguientes:

- 1.- Establece la política en materia de inversiones extranjeras directas;
- 2.- Es la autoridad máxima en materia de inversiones extranjeras directas y como tal:
 - a) Decide sobre los casos de inversión extranjera nueva;
 - b) Autoriza la expansión de la inversión extranjera ya existente;
 - c) Resuelve sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión foránea, tomando en consideración el beneficio

del país;

- d) Es un órgano de consulta obligatorio en materia de inversiones extranjeras; y
- e) Establece los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión foránea mediante la expedición de resoluciones generales.

Otro hecho trascendental en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es la creación del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Este órgano tiene principalmente las siguientes funciones:

1.- Llevar un control de las inversiones nacionales y extranjeras. Gracias a éste órgano, nos mantenemos informados permanentemente sobre la inversión externa.

2.- Autenticar los actos que se realicen en la materia.

El artículo 23 de la Ley de 1973, señala las facultades del Registro, el cual transcribimos por su importancia:

Artículo 23: "Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

- I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por ésta ley:

- II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo segundo de esta ley;
- III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley;
- IV.- Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones;
y
- V.- Las resoluciones que dicte la Comisión.

El Reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información."

Por lo que se refiere a las sanciones, se encuentran reguladas en el artículo 28 de la Ley. Se establecen dos: la nulidad y la multa.

Artículo 28: "Serán nulos, y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban. Además se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, en su caso, que impondrá la Secretaría o el Departamento de Estado correspondiente. Las infracciones no cuantificables se sancionarán con multa hasta de \$100,000.00."

Además, se establecen sanciones en los artículos 29 y 30, para los Notarios, Corredores, administradores de las empresas y demás funcionarios de las mismas, y encargados de los Registros Públicos, para el caso de incumplimiento a la Ley.

Consideramos sobresaliente, el hecho de que se sancione, con prisión y multa a los "presta nombres".

Artículo 31: "Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición del hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo segundo de esta Ley de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso."

En síntesis, la Ley de 1973, como la hemos llamado, acepta la inversión extranjera directa como complementaria y coadyuvante de nuestro desarrollo; de tal manera, que no se ponga en peligro nuestra libertad política y económica. Busca básicamente, adquirir conocimientos técnicos avanzados.

2. ANALISIS DE LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

Evidentemente, la posición legal del gobierno mexicano en materia de inversiones extranjeras directas se encuentra plasmada en la Ley de Inversión Extranjera.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, durante el régimen gubernamental del licenciado Carlos Salinas de Gortari y desde luego responde a la política económica implantada durante ese gobierno, que brevemente ya tocamos en el segundo capítulo.

La Ley señalada, consta de 39 artículos, ocho títulos y 11 artículos transitorios.

Antes de entrar al estudio de la citada Ley, de manera general, enumeramos los fines que se pretenden alcanzar con su promulgación.

1.- Que el inversionista extranjero se someta a las leyes mexicanas; para poder controlarlo.

2.- Atraer a los inversionistas extranjeros, para que realicen inversiones extranjeras directas en México, ya que se reconoce una insuficiencia legislativa para ello.

3.- Que la inversión extranjera sea el medio, para que el país alcance su desarrollo.

4.- A través de las inversiones extranjeras directas, incorporar al país al comercio internacional y lograr su

modernización.

5.- Sintetizar los trámites administrativos, para atraer a los inversionistas foráneos.

6.- Reservar al Estado determinadas actividades económicas, por razones estratégicas, en las que no pueden participar, nacionales y extranjeros.

7.- Reservar a los mexicanos determinadas áreas económicas, en las que no pueden participar inversionistas foráneos.

8.- Primeramente, establecer una política de coinversión, entre mexicanos y extranjeros.

9.- Permitir, que los inversionistas extranjeros participen en forma mayoritaria y aún en un cien por ciento, en diferentes actividades económicas, con la autorización correspondiente.

10.- Permitir, que los inversionistas extranjeros, gradualmente, participen en un cien por ciento en determinadas actividades económicas, sin necesidad de ningún tipo de autorización; exclusivamente, circunscribiéndose al sólo transcurso del tiempo, que la propia ley señala.

11.- Ampliar la participación de inversionistas extranjeros en actividades económicas, antes reservadas al Estado y a mexicanos.

A continuación examinaremos las disposiciones más

sobresalientes de la Ley de Inversiones Extranjeras, que en adelante designaremos como, Ley actual o Ley de 1993. Cuando amerite el caso, mencionaremos y comentaremos las diferencias que existen con la antigua LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, que hemos nombrado como Ley de 1973.

De manera general, podemos decir que la Ley actual, busca: regular, promover, limitar, orientar y encauzar la inversión extranjera directa. De manera esquemática, también podemos afirmar que establece, la forma como se va a invertir el capital introducido en el país.

La Ley de 1993, es calificada como de apertura a la inversión foránea. La razón, la encontramos en la política económica que se instrumentó en el período del Presidente Salinas de Gortari; que básicamente se caracterizó por:

1.- La disminución del papel del Estado en la Economía. El Gobierno Mexicano, vende sus empresas; y

2.- Suprime las medidas proteccionistas, consistentes en la participación restringida de los inversionistas foráneos en las actividades económicas del país. Se abrogan, las barreras legales que la Ley anterior prescribe; y en su lugar, se establecen las condiciones flexibles que la actual Ley regula; ampliando el campo de acción del inversionista extranjero en actividades que anteriormente estaban reservadas al Estado o a mexicanos, como veremos más adelante.

Estas medidas se instrumentaron con el fin de incorporar al país al mercado internacional.

En clara referencia a la legislación sobre inversión extranjera durante el régimen del licenciado Salinas de Gortari, el maestro Fernando Serrano Migallón señala: " La revolución de la economía, la interrelación de los cada vez más diversos campos financieros mundiales y la necesidad de un crecimiento sostenido y compartido, implican la necesidad de una apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la obtención de la eficiencia de las empresas y a la lucha por los mercados extranjeros." (46)

A nuestro entender, la característica de apertura, de la actual Ley, se manifiesta desde su título; puesto que suprime el nombre extenso y demagógico de la Ley de 1973, y con ello, define su objeto.

El título de la Ley actual, precisa claramente su objeto: regular las inversiones Extranjeras. En cambio la Ley de 1973, pretende: " Promover la inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera". Consideramos, que técnicamente, el actual título es el adecuado, puesto que señala específicamente la materia que va a regular.

Pensamos, que la ley de 1973 y la actual, pretenden objetivos diversos; como se nota claramente en los textos de sus artículos primero, que textualmente prescriben:

ARTICULO PRIMERO DE LA ACTUAL LEY: " La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional."

(46) Serrano Migallón Fernando, "La inversión Extranjera" p.110

ARTICULO PRIMERO DE LA LEY DE 1973:" Esta Ley es de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país"

De la lectura del último precepto, se desprende, el carácter proteccionista que se le ha asignado a la ley de 1973, por su marcada preocupación por controlar la inversión foránea, para que no vaya a lesionar la independencia económica del país. De su texto, también se concluye, que ante todo, se busca, promover la inversión mexicana y regular la inversión foránea, que podría significar un peligro para la soberanía Nacional.

En cambio, de la lectura del texto del artículo primero de la actual Ley, se desprende su política de apertura, puesto que primordialmente se busca canalizar la inversión foránea al país; es decir, se establece claramente, la idea de atraer al inversionista extranjero.

Los preceptos enunciados, desde luego, tienen sus similitudes, y son las siguientes: los dos son de orden público y de carácter federal.

El artículo segundo de la Ley de 1973, se limita a proponernos el concepto legal de inversión extranjera. Ahora, la Ley de 1993, además de proporcionar tal definición, enumera las diversas autoridades competentes para dirimir los conflictos sobre inversión extranjera; y conceptúa claramente, nociones que pudieran crear confusión en la práctica, tales como: inversión extranjera; inversionista extranjero; Zona

Restringida; y Cláusula de Exclusión de Extranjeros. Por su alcance, transcribimos el artículo en estudio:

ARTICULO SEGUNDO: "Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I.- Comisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II.- Inversión Extranjera:

a).- La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;

b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y

c).- La participación de Inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley.

III.- Inversionista Extranjero: a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica;

IV.- Registro: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;

V.- Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

VI.- Zona Restringida: La faja del territorio Nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la

fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

VII.- Cláusula de Exclusión de Extranjeros: El convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros."

En cuanto al artículo tercero de la Ley de 1993, diremos, que se refiere a la inversión que efectúen los extranjeros en el país, con calidad de inmigrados. Además, de su lectura, sacamos las siguientes conclusiones:

1.- Los inmigrados no podrán participar en aquellas áreas reservadas de manera exclusiva al Estado o en actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos, que ya tocamos; o en sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; y

2.- Los inmigrados deberán respetar los porcentajes de participación y las disposiciones establecidas en el Título Primero y Segundo de la Ley mencionada.

Enseguida transcribimos el artículo tercero comentado y el artículo sexto de la ley de 1973, que regulan la inversión de los inmigrados.

ARTICULO TERCERO DE LA LEY DE 1993: " Para los efectos de esta Ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con calidad de inmigrados

, salvo aquélla realizada en las actividades contempladas en los Títulos Primero y Segundo de esta Ley"

ARTICULO SEXTO DE LA LEY DE 1973: " Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica.

La condición y actividades de los inmigrantes quedarán reguladas por las disposiciones de la Ley General de Población."

Como es evidente, ambos artículos contienen un principio general: "se equipará a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con calidad de inmigrados". Dicho principio ahora tiene una excepción, tratándose de aquellas actividades contempladas en los Títulos Primero y Segundo de la Ley en cuestión.

Por lo que se refiere al artículo cuarto de la Ley de Inversión Extranjera, pensamos que marca uno de los objetivos económicos primordiales de la Ley; porque se aprecia en su texto una evidente política de apertura, ya que rompe con la regla establecida en el artículo quinto de la Ley de 1973, que prescribe la participación del inversionista extranjero en una proporción que no exceda del 49%. La actual Ley, por el

contrario, establece un principio general: que el inversionista extranjero participe, en cualquier proporción, en las actividades económicas del país, que previamente se han especificado. Transcribimos el artículo cuarto por su importancia.

ARTICULO CUARTO DE LA LEY DE 1993: " La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta Ley.

Las reglas sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en esta Ley, se aplicarán sin perjuicio de los que establezcan las leyes específicas para esas actividades."

Toca ahora comentar el artículo quinto de la Ley de Inversiones Extranjeras, que es medular en la actividad económica del país, porque nos precisa las áreas económicas reservadas al Estado; en las cuales sólo puede invertir el Gobierno Mexicano.

Dicho precepto fija sectores en que, ni extranjeros ni mexicanos, pueden participar. Cuál es el propósito o la razón de reservar ciertas actividades al Estado. Pensamos, que se trata de evitar ciertos efectos perjudiciales, que hemos vivido a través de nuestra historia, que han lesionado nuestra soberanía y que han atentado contra nuestra seguridad nacional y nuestros recursos naturales. Por otra parte, creemos, que si

el Estado tiene el control absoluto de estas actividades, buscará favorecer los intereses nacionales y desde luego los del pueblo, que en momentos tan difíciles como los actuales, sería el desastre total, si dichas actividades estuvieran en manos de inversionistas foráneos.

Sin embargo, como hemos apuntado, ha sido aprobada la reforma al artículo 28 Constitucional, fracción IV, por la cual, pasan a manos privadas las actividades relativas a ferrocarriles y comunicaciones vía satélite. Este punto ya lo comentamos, sólo nos resta mencionar, que con tal acto, se pierde el sentido de tantas luchas armadas en el país, que en defensa de los intereses de la República, se recuperó el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles, etcétera.

Textualmente el artículo quinto de la Ley precitada prescribe:

"Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas.

- I. Petróleo y demás hidrocarburos;
- II. Petroquímica básica;
- III. Electricidad;
- IV. Generación de energía nuclear;
- V. Minerales radioactivos;
- VI. Comunicación vía satélite;

- VII. Telégrafos;
- VIII. Radiotelegrafía;
- IX. Correos;
- X. Ferrocarriles
- XI. Emisión de billetes;
- XII. Acuñación de moneda;
- XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos;
- XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Continuando con el análisis de la Ley de Inversión Extranjera, abordamos el artículo sexto, sumamente importante, porque trata las actividades que son exclusivas de inversionistas mexicanos. Es decir, en estas actividades, por ningún motivo, bajo ningún propósito y de ninguna forma, se admiten inversionistas foráneos. Este precepto es marcadamente nacionalista, por evidentes razones, que ya hemos comentado.

Reza el artículo sexto de la Ley en cuestión:

"Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- I. Transporte terrestre nacional de pasajeros,

artículo cuarto de la Ley de 1973, que regulaba las actividades exclusivas de los mexicanos: "I. La exclusión de extranjeros no es absoluta en materia de sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros. En efecto, puede constituirse una sociedad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros y es socia de ella una sociedad mexicana que ya no contiene esa cláusula y de esa manera, en forma indirecta, en una segunda o en una ulterior fase pueden quedar incluidos los extranjeros. Nuestro legislador debe prever la situación de las sociedades piramidales". (47)

A continuación examinaremos los artículos séptimo, octavo y noveno de la Ley de Inversión Extranjera, que son de vital importancia, porque regulan específicamente las áreas en donde pueden participar los inversionistas foráneos. Pensamos que el legislador, en ciertas actividades, busca la participación minoritaria o de coinversión; es decir, que el inversionista foráneo complementa con sus recursos las actividades de los nacionales. En otras áreas, se busca decididamente, atraer al inversionista extranjero, como medio de desarrollo.

Particularmente, el artículo séptimo precisa las áreas y la proporción de la inversión extranjera, que naturalmente es superior a las que marca el artículo quinto de la Ley de 1973. La actual Ley, incorpora a la participación extranjera, actividades que la Ley de 1973 reserva sólo a mexicanos, como se desprende de la lectura del artículo séptimo que transcribimos y de los artículos cuarto y quinto de la anterior Ley. Desde luego, como ya lo hemos anotado, la actual Ley, pretende que gradualmente las actividades de la inversión

.....
(47) Arellano García Carlos, ob. cit., p. 539

foránea se expandan a una participación inclusive del 100%, sin necesidad de permiso alguno de la autoridad competente, que en el caso particular, es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Dichas hipótesis están contempladas en los artículos transitorios: sexto, séptimo, octavo y noveno de la actual Ley, que también citamos textualmente.

Artículo Cuarto de la Ley de 1973: " Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

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

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

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

Artículo quinto de la Ley de 1973: "En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital;

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

- b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%;

- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%, y
- d) Las que señalen las Leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

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

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

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen".

Artículo séptimo de la Ley de 1993: " En las actividades económicas y sociedades que se mencionan a

continuación la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

I. Hasta el 10% en:

Sociedades cooperativas de producción;

II. Hasta el 25% en:

a) Transporte aéreo nacional;

b) Transporte en aérotaxi; y

c) Transporte aéreo especializado;

III. Hasta el 30% en:

a) Sociedades controladoras de agrupaciones financieras;

b) Instituciones de crédito de banca múltiple;

c) Casas de bolsa; y

d) Especialidades bursátiles;

IV. Hasta el 49% en:

a) Instituciones de seguros;

b) Instituciones de fianzas;

c) Casas de cambio;

- d) Almacenes generales de depósito;
- e) Arrendadoras financieras;
- f) Empresas de factoraje financiero;
- g) Sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103 fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito;
- h) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 Bis de la Ley del Mercado de Valores;
- i) Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- j) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;
- k) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;
- l) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- m) Televisión por cable;

- n) Servicios de telefonía básica;
- o) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva sin incluir acuicultura;
- p) Administración portuaria integral;
- q) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, en los términos de la ley de la materia;
- r) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;
- s) Servicios conexos al sector de ferrocarriles, que consisten en servicios a pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, libramientos, talleres de reparación de equipo tractivo y de arrastre, organización y comercialización de trenes unitarios, operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones y ferroviarias; y
- t) Suministro de combustible y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en este artículo, no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier

otro mecanismo que otorgue control a una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta Ley".

Artículo octavo de la Ley de 1993: " Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

I. Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;

II. Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;

III. Administración de terminales aéreas;

IV. Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;

V. Servicios legales;

VI. Sociedades de información crediticia;

VII. Instituciones calificadoras de valores;

VIII. Agentes de Seguros;

IX. Telefonía celular;

X. Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados; y

XI. Perforación de pozos petroleros y de gas."

Artículo noveno de la Ley de 1993: "Se requiere resolución favorable de la Comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión."

Artículo sexto transitorio de la actual Ley de Inversión Extranjera: " Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos de territorio de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.

Sin embargo, en las actividades mencionadas la inversión extranjera podrá participar de conformidad con las disposiciones siguientes:

I. A partir del 18 de diciembre de 1995, hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas;

II. A partir del 1 de enero del año 2001, hasta el 51 % del capital social de sociedades mexicanas; y

III. A partir del 1 de enero del año 2004, hasta el 100% del capital social de sociedades mexicanas sin necesidad de obtener la resolución favorable de la Comisión.

Artículo séptimo transitorio de la Ley de 1993: "La inversión extranjera podrá participar hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz, sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz. A partir del 1 de enero de 1999, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en el capital social de sociedades mexicanas, sin necesidad de recabar la resolución favorable de la Comisión."

Artículo octavo transitorio de la Ley de 1993: "La inversión extranjera podrá participar hasta el 49% del capital social de las sociedades mexicanas dedicadas a las actividades de presentación de los servicios de videotexto y conmutación en paquete. A partir del 1 de julio de 1995 la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en las sociedades dedicadas a los servicios mencionados, sin necesidad de obtener la resolución favorable de la Comisión."

Artículo noveno transitorio de la Ley de 1993: "Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% del capital social de las sociedades que realicen las actividades de edificación, construcción e instalación de obras. A partir del primero de enero de 1999, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en el capital social

de sociedades mexicanas dedicadas a las mismas, sin necesidad de recabar la resolución favorable a la Comisión."

En resumen, se puede concluir, que en los preceptos anteriores, se contiene la política de apertura de la Ley de Inversión Extranjera. En éstas disposiciones, se plasma la política de atracción. Como es evidente, el campo de actividades que la Ley actual da al inversionista extranjero es muy amplio, comparado con la Ley de 1973; incluso se suprimen trámites al inversionista extranjero, con tal de que invierta en el país.

A continuación transcribo un cuadro, que con base en las disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, preparó el señor Notario del Distrito Federal, Don ANTONIO VELARDE VIOLANTE, respecto de sociedades mexicanas, su objeto y la participación en las mismas, en su caso, de personas extranjeras. Este cuadro, no deja dudas y es un aporte valioso.

OBJETO SOCIAL	RESERVADAS AL ESTADO	INVERSION SOLO MEXICANA (CLAUSULA DE EXCLUSION DE EXTRANJEROS)	INVERSION EXTRANJERA HASTA EL 49%	INVERSION EXTRANJERA EN OTROS PORCENTAJES	LEY DE INVERSION EXTRANJERA ARTICULOS	OPINION FAVORABLE DE LA COMISION PARA INVERSION MAS DEL 49%
TRANSPORTE TERRESTRE NACIONAL DE PASAJEROS, TURISMO Y CARGA. SIN INCLUIR LOS SERVICIOS DE MENSAJERIA Y PAQUETERIA.		X			6. F. I	

COMERCIO AL POR MENOR DE GASOLINA Y DISTRIBUCION DE GAS LICUADO DE PETROLEO.		X			6 F. II	
SERVICIOS DE RADIODIFUSION Y OTROS DE RADIO Y TELEVISION, DISTINTOS DE TELEVISION POR CABLE.		X			6 F. III	
UNIONES DE CREDITO		X			6 F. IV	
INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO EN LOS TERMINOS DE LA LEY DE LA MATERIA		X			6 F. V	
LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y TECNICOS QUE EXPRESAMENTE SEÑALEN LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES		X			6 F. VI	
PETROLEO Y DEMAS HIDROCARBUROS	X				5 F. I	
PETROQUIMICA BASICA	X				5 F. II	
ELECTRICIDAD	X				5 F. III	

GENERACION DE ENERGIA NUCLEAR	X				5 F. IV	
MINERALES RADIOACTIVOS	X				5 F. V	
COMUNICACION VIA SATELITE	X				5 F. VI	
TELEGRAFOS	X				5 F. VII	
RADIOTELEGRAFIA	X				5 F. VIII	
CORREOS	X				5 F. IX	
FERROCARRILES	X				5 F. X	
EMISION DE BILLETES	X				5 F. XI	
ACUÑACION DE MONEDA	X				5 F. XII	
CONTROL, SUPERVISION Y VIGILANCIA DE PUERTOS, AEROPUERTOS Y HELIPUERTOS	X				5 F. XIII	
LAS DEMAS QUE EXPRESAMENTE SEÑALAN LAS DISPOSICIONES LEGALES	X				5 F. XIV	
SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCION				10 %	7 F. I	

TRANSPORTE AEREO NACIONAL				25%	7 F. II INCISO A	
TRANSPORTE EN AEROTAXI				25%	7 F. II INCISO B	
TRANSPORTE AEREO ESPE- CIALIZADO				25%	7 F. II INCISO C	
SOCIEDADES CONTROLADO RAS DE AGRU PACIONES FI NANCIERAS				30%	7 F. III INCISO A	
INSTITUCIO-- NES DE CREDI TO DE BANCA MULTIPLE				30%	7 F. III INCISO B	
CASAS DE BOLSA				30%	7 F. III INCISO C	
ESPECIALIS-- TAS BURSATI- LES				30%	7 F. III INCISO D	
INSTITUCIO-- NES DE SEGU- ROS				49%	7 F. IV INCISO A	

INSTITUCIONES DE FIANZAS				49%	7 F. IV INCISO B	
CASAS DE CAMBIO				49%	7 F. IV INCISO C	
ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO				49%	7 F. IV INCISO D	
ARRENDADORAS FINANCIERAS				49%	7 F. IV INCISO E	
EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO				49%	7 F. IV INCISO F	
SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO A LAS QUE SE REFIERE EL ART. 103 FRAC. IV DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO				49%	7 F. IV INCISO G	
SOC. A LAS QUE SE REFIERE EL ART. 12 BIS DE LA LEY DEL MERCADO DE VALORES				49%	7 F. IV INCISO H	

ACCIONES REPRESENTATIVAS DEL CAPITAL FIJO DE SOCIEDADES DE INVERSION Y SOCIEDADES OPERADORAS DE SOCIEDADES DE INVERSION.				49%	7 F. IV INCISO I	
FABRICACION Y COMERCIALIZACION DE EXPLOSIVOS, ARMAS DE FUEGO, CARTUCHOS, MUNICIONES Y FUEGOS ARTIFICIALES, SIN INCLUIR LA ADQUISICION Y UTILIZACION DE EXPLOSIVOS PARA ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y EXTRACTIVAS, NI LA ELABORACION DE MEZCLAS EXPLOSIVAS PARA EL CONSUMO DE DICHAS ACTIVIDADES.				49%	7 F. IV INCISO J	
IMPRESION Y PUBLICACION DE PERIODICOS PARA CIRCULACION EXCLUSIVA EN EL TERRITORIO NACIONAL				49%	7 F-IV INCISO K	

ACCIONES SERIE "T" DE SOCIEDADES - QUE TENGAN - EN PROPIEDAD TIERRAS AGRI COLAS, GANA- DERAS Y FO-- RESTALES				49%	7 F. IV INCISO L	
TV. POR CABLE				49%	7 F. IV INCISO M	
SERVICIO DE- TELEFONIA BA SICA				49%	7 F. IV INCISO N	
PESCA EN --- AGUA DULCE, COSTERA Y EN LA ZONA ECO- NOMICA EXCLU SIVA, SIN IN CLUIR ACUA-- CULTURA				49%	7 F. IV INCISO O	
ADMINISTRA-- CION PORTUA- RIA INTEGRAL				49%	7 F. IV INCISO P	
SERVICIOS PORTUARIOS DE PILOTAJE A LAS EMBAR CACIONES PA RA REALIZAR OPERACIONES DE NAVEGA-- CION INTE-- RIOR, EN LOS TERMINOS DE LA LEY DE LA MATERIA				49%	7 F. IV INCISO Q	

SOCIEDADES- NAVIERAS -- DEDICADAS A LA EXPLOTA- CION COMER- CIAL DE EM- BARCACIONES PARA LA NA- VEGACION IN- TERIOR Y DE CABOTAJE, - CON EXCEP- CION DE CRU- CEROS TURIS- TICOS Y LA- EXPLOTACION DE DRAGAS Y ARTEFACTOS- NAVALES PARA LA CONSTRUC- CION, CONSER- VACION Y OPE- RACION POR-- TUARIA.				49%	7 F. IV INCISO R	
SERVICIOS CO- NEXOS AL SEC- TOR DE FERRO- CARRILES, -- QUE CONSIS- TEN EN SERVI- CIO DE PASA- JEROS, MANTE- NIMIENTO Y - REHABILITA- CION DE - - VIAS, LIBRA- MIENTOS, TA- LLERES DE RE- PARACION DE- EQUIPO TRAC- TIVO Y DE -- ARRASTRE, OR- GANIZACION Y COMERCIALIZA- CION DE TRE- NES UNITA--- RIOS DE CAR- GA Y TELECO- MUNICACIONES FERROVIARIAS				49%	7 F. IV INCISO S	

SUMINISTRO - DE COMBUSTI- BLE Y LUBRI- CANTES PARA EMBARCACIO-- NES, AERONA- VES Y EQUIPO FERROVIARIOS				49%	7 F. IV INCISO T	
SERVICIOS -- PORTUARIOS - A LAS EMBAR- CACIONES PA- RA REALIZAR- SUS OPERACIO NES DE NAVE- GACION INTE- RIOR, TALES COMO EL RE-- MOLQUE, AMA- RRE DE CABOS Y LANCHAJE.					8 F. I	X
SOCIEDADES NAVIERAS DEDICADAS A LA EXPLOTA- CION DE EM- BARCACIONES EXCLUSIVA-- MENTE EN -- TRAFICO DE ALTURA.					8 F. II	X
ADMINISTRA CION DE TER MINALES AEREAS					8 F. III	X
SERVICIOS PRIVADOS DE EDUCACION PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA, MEDIA SUPE- RIOR, SUPE- RIOR Y COM- BINADOS					8 F. IV	X

SERVICIOS LEGALES					8 F. V	X
SOCIEDADES DE INFORMA CION CREDI TICIA					8 F. VI	X
INSTITUCIO-- NES CALIFICA DORAS DE VA LORES					8 F. VII	X
AGENTES DE SEGUROS					8 F. VIII	X
TELEFONIA CELULAR					8 F. IX	X
CONSTRUCCION DE DUCTOS PA RA LA TRANS PORTACION DE PETROLEO Y - SUS DERIVA-- DOS					8 F. X	X
PERFORACION DE POZOS PE TROLEROS Y - DE GAS					8 F. XI	X

TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL DE PASAJEROS, TURISMO Y DE CARGA ENTRE PUNTOS DEL TERRITORIO DE MEXICO Y EL SERVICIO DE ADMINISTRACION DE CENTRALES CAMIONERAS DE PASAJEROS Y SERVICIOS AUXILIARES		X			SEXTO TRANSITORIO.	
---	--	---	--	--	-----------------------	--

<p>FABRICACION Y ENSAMBLE DE PARTES, EQUIPO Y ACCESORIOS PARA LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ SIN PERJUICIO DE LO DISPUESTO POR EL DECRETO PARA EL FOMENTO Y MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ. A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE --- 1999, LA INVERSION EXTRANJERA PODRA PARTICIPAR HASTA EL 100% EN EL CAPITAL SOCIAL DE SOCIEDADES MEXICANAS, SIN NECESIDAD DE RECABAR LA RESOLUCION FAVORABLE DE LA COMISION</p>			X		SEPTIMO TRANSITORIO.	
--	--	--	---	--	----------------------	--

PRESTACIONES DE LOS SERVICIOS DE VIDEOTEXTO Y COMMUTACION EN PAQUETE. A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 1995 LA INVERSION EXTRANJERA PODRA PARTICIPAR HASTA EL 100% EN LAS SOCIEDADES DEDICADAS A LOS SERVICIOS MENCIONADOS SIN NECESIDAD DE OBTENER LA RESOLUCION FAVORABLE DE LA COMISION.			X		OCTAVO TRANSITORIO	

<p>EDIFICACION, CONSTRUCCION E INSTALA--- CION DE OBRAS, A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 1999, LA IN VERSION EX- TRANJERA PO DRA PARTICI PAR HASTA EL 100% EN EL CAPITAL SO- CIAL DE SO- CIEDADES ME XICANAS DE- DICADAS A - LAS MISMAS, SIN NECESI- DAD DE RECA BAR LA RESO LUCION FAVO RABLE DE LA COMISION.</p>						

Toca ahora examinar el artículo 10 de la Ley de 1993, que establece la posibilidad de que los extranjeros, ya sean personas físicas o morales, adquieran bienes inmuebles fuera de la zona restringida, celebrando al efecto con la Secretaría de Relaciones Exteriores el convenio a que se refiere la fracción primera del artículo 27 Constitucional.

El artículo en cuestión prescribe:

Artículo 10: "De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere dicho precepto, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional. .

En el caso de las sociedades en cuyos estatutos se incluya el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, se estará a lo siguiente:

I. Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores; y

II. Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del capítulo siguiente."

El capítulo a que se refiere la fracción segunda del artículo 10 antes citado, se titula: "De los Fideicomisos sobre

Bienes Inmuebles en Zona Restringida". Dicho capítulo comprende del artículo 11 al 14. Pensamos, que son anticonstitucionales, porque dan al inversionista extranjero la posibilidad de invertir en zona restringida, que es totalmente contrario al espíritu de la fracción primera del artículo 27 Constitucional, que precisamente impuso ésta restricción, para proteger la seguridad de la nación. Es cierto, que poco a poco van desapareciendo las invasiones armadas y por lo tanto, ya no se justifica la protección celosa de nuestras fronteras y playas; sin embargo, a través de la figura del fideicomiso el inversionista foráneo fácilmente puede invertir en el país, gozando de todos los beneficios de la inversión, excepto del derecho a la propiedad; que sin embargo, puede disfrutar durante 50 años prorrogables. Consideramos, que si el Estado Mexicano busca atraer a la inversión extranjera a esa área, debe eliminar la noción de "zona restringida", para que de esa manera adopte una postura clara y definida al respecto; porque con tales disposiciones, concede el derecho a medias. Por un lado, persigue el fin de proteger la seguridad nacional creando la zona restringida y por otro, permite la inversión foránea disfrazada a través del fideicomiso. Es evidente, que los posibles perjuicios, para la política de apertura trazada, serían: la existencia de posibles inversionistas extranjeros, quienes no invierten, porque les disgusta la figura del fideicomiso, por el motivo de que no adquieren la propiedad.

La Ley de 1973, limitaba a 30 años la duración de los fideicomisos; sin embargo, ahora son 50 y prorrogables.

En cuanto a los artículos 15 y 16 de la Ley, son claros y precisos. Establecen firmemente, la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores de otorgar permisos para la

constitución de sociedades, para que cambien su denominación o razón social, o para que modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión de extranjeros.

El artículo 17 de la actual Ley, es de control, puesto que impone a las personas morales extranjeras, la obligación de inscribirse en el Registro Público de Comercio, si desean realizar habitualmente actos de comercio en el país.

Consideramos que el título quinto de la actual Ley, relativo a: "De la Inversión Neutra", que abarca de los artículos 18 a 22, es sumamente claro, por lo que no entramos a su estudio; sólo nos limitamos a decir, que en la Ley de 1973, fue una novedad, pero, evidentemente, ahora ya no lo es.

Resulta de suma importancia para nuestro tema el Título Sexto de la Ley de Inversión Extranjera, relativo a " De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras".

La Comisión, como la identifica la actual Ley, tuvo su origen en la antigua Ley de 1973. Estimamos que ambos ordenamientos, estructuran de manera similar a dicho órgano; concediéndole facultades idénticas. Sin embargo, en el fondo advertimos las siguientes novedades:

1.- Ahora, la Comisión es presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, según lo establece el artículo 24. Antes la Comisión era presidida rotativamente, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de 1973;

2.- Actualmente la Comisión esta integrada por nueve Secretarios de Estado, de acuerdo al artículo 23. Anteriormente

la integraban seis Secretarios de Estado y el Titular de la Secretaría de la Presidencia, que ahora, ya no integra la Comisión;

3.- Ahora se precisa claramente su estructura y funcionamiento, en sus artículos 23, 24 y 25.

4.- Se especifican claramente sus funciones; especialmente, como órgano único, encargado de diseñar la política del Estado Mexicano en cuestión de inversión extranjera; y como autoridad máxima en la materia.

5.- Se incorpora el principio de celeridad y economía procesal, a través del artículo 28; por el cual, la Comisión deberá resolver, dentro del término de 45 días hábiles, las solicitudes que se le presenten, y en el caso de que no lo haga dentro de este plazo, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados.

6.- Por el sólo transcurso del tiempo, la Comisión deja de ser competente para resolver sobre las solicitudes planteadas respecto a la inversión extranjera en determinadas áreas, según los artículos 6, 7, 8 y 9 transitorios de la Ley de Inversión Extranjera.

En seguida transcribo los artículos que he comentado.

Artículo 23: " La Comisión estará integrada por los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y

Previsión Social y de Turismo, quienes podrán designar a un Subsecretario como suplente. Asimismo, se podrá invitar a participar en las sesiones de la Comisión a aquellas autoridades que tengan competencia en los asuntos a tratar."

Artículo 24: " La Comisión será presidida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial y para su funcionamiento contará con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes."

Artículo 25: " El Comité de Representantes estará integrado por el Servidor Público designado por cada uno de los Secretarios de Estado que integran la Comisión y tendrá las facultades que le delegue la propia Comisión."

Artículo 26: " La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;

II.- Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8 y 9 de esta Ley;

III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y

V.- Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento."

Artículo 27: " Son atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión:

I.- Representar a la Comisión;

II.- Notificar las resoluciones de la Comisión, a través de la Secretaría;

III.- Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;

IV.- Presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico anual sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica; y

V.- Las demás que le correspondan conforme a esta Ley."

Artículo 28: " La comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, en los términos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

En caso de que la Comisión no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados. A petición expresa del interesado, la Secretaría deberá expedir la autorización correspondiente."

Artículo 29: " Para evaluar las solicitudes que se sometán a su consideración, la Comisión atenderá a los criterios siguientes:

I.- El impacto sobre el empleo y la capacitación para los trabajadores;

II.- La contribución tecnológica;

III.- El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia; y

IV.- En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

La Comisión, al resolver sobre la procedencia de una solicitud, sólo podrá imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional."

Artículo 30: " Por razones de seguridad nacional, la Comisión podrá impedir las adquisiciones por parte de la inversión extranjera."

El maestro Carlos Arellano García, (48) en referencia a la Ley de 1973, señala que las atribuciones de la Comisión se

(48) Ibidem, p. 539

clasifican en las que enseguida se transcriben, que desde nuestro punto de vista, también se pueden clasificar las facultades que le da la actual Ley a la Comisión, dada la similitud que guardan y que ya hemos señalado.

1.- Facultades decisorias, que se derivan de los artículos 26, 27, 28, 29 y 30, de la actual Ley de Inversiones Extranjeras.

Creemos, que esta facultad es la más importante que se le concede a este órgano, puesto que de esta manera se le encomienda la política en materia de inversión extranjera; y por esta razón, la Comisión es la máxima autoridad en esta cuestión.

2.- Facultades consultivas, dice al respecto el maestro Arellano García: " En el derecho administrativo las facultades consultivas se caracterizan porque pueden ser optativas u obligatorias para el órgano de consulta o para las entidades públicas." (49)

Es claro, que de acuerdo al artículo 26 fracción III, la Comisión tiene la obligación de ser un órgano de consulta en materia de inversión extranjera para todas las dependencias de la administración Pública Federal. De igual manera, es obligatorio para todas las entidades públicas, relacionadas con la inversión extranjera seguir el sentido que emita la Comisión.

3.- Facultades reglamentarias, que se derivan del artículo 26 fracción IV, de la Ley de Inversión Extranjera, ya

(49) Ibidem.

que establece directrices de observancia general.

4.- Facultades coordinadoras, que se derivan de los artículos 23, 24, 25 y 27 de la Ley de Inversión Extranjera.

A continuación, vamos a referirnos al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que también tuvo su origen en la Ley de 1973.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras nace como un órgano de control, pues la inscripción en tal Registro no es optativa sino obligatoria, de acuerdo al artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera. Pensamos, que la obligación que se impone al inversionista foráneo de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, se debe básicamente, a la necesidad de conocer concretamente, el monto y comportamiento de la inversión extranjera en el país; y poder estar en posibilidad de regularla y establecer las políticas a seguir.

La actual Ley se ocupa en cinco artículos del objeto y funcionamiento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; en cambio la Ley de 1973, se refería a este órgano en los artículos 23 y 24, por lo cual obviamente, la actual legislación es mucho más completa y sobre todo clara.

Resulta novedosa la actual regulación del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, por las siguientes razones:

1.- Porque en el artículo 31, menciona que no tendrá carácter de público, es decir, el ciudadano común y corriente

no tendrá acceso a él.

2.- Porque en el artículo 33 establece los requisitos para poder expedir constancias de inscripción al Registro.

3.- Porque en el artículo 34, se establece la obligación del Notario Público, de exigir a las personas obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras o a sus representantes, que acrediten su inscripción en el Registro, en todos los actos y hechos jurídicos donde intervengan.

4.- Porque el artículo 35, establece la renovación anual de la constancia de inscripción al registro.

5.- Porque el artículo 36, señala la obligación de las autoridades Municipales, Estatales y Federales, de colaborar con la Secretaría, respecto a los diversos informes y certificaciones para el cumplimiento de la actual Ley.

Otro Título importante de la Ley, es el octavo, relativo a las sanciones. La Ley de 1973, no dedicaba un título especial a este capítulo, por lo cual, la Ley en cita, está mejor estructurada.

Las sanciones establecidas en la Ley actual, son similares. Concretamente establece las siguientes:

1.- La revocación de las autorizaciones otorgadas, por contravenir las disposiciones de la actual Ley, conforme al artículo 37.

2.- La Nulidad de los actos, convenios o pactos sociales y estatutarios, por ser contrario a la Ley en cuestión, conforme al artículo 37, párrafo segundo.

2.- Multa, para el supuesto establecido en el artículo 38, en sus seis fracciones.

Un hecho importante, en materia de sanciones, fue la desaparición de la prisión para el caso descrito en el artículo 31 de la Ley de 1973, que ahora regula la fracción V del artículo 38 de la actual Ley. La razón, la ubicamos en la política de apertura implantada, que desde luego, no alcanzaría su fin, existiendo una sanción tan severa como la prisión. El último párrafo del artículo 38, da la posibilidad de castigar penalmente al inversionista extranjero que incumpla la Ley; sin embargo, a nuestro entender, tal disposición es bastante discreta.

La autoridad competente para sancionar en materia de inversiones extranjeras, es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de acuerdo al párrafo penúltimo del artículo 38.

Así mismo, el párrafo antepenúltimo del precitado artículo 38, establece la garantía de audiencia para el interesado, quien debe de ser oído, antes de ser sancionado.

En resumen, deseo dejar claramente establecido, que la actual Ley responde a la política económica implantada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, que termina con el proteccionismo de la Ley de 1973 y establece el nuevo programa de apertura a la inversión foránea, permitiendo su participación en áreas que la Ley anterior destinaba

exclusivamente a mexicanos. También admite su participación en montos superiores; incluso a un 100%, pues pretende una expansión gradual de la inversión foránea. Para este fin, limita los trámites burocráticos, ya que con el sólo trascurso del tiempo, sin necesidad de autorización alguna, se permite la participación en la actividad económica. La actual Ley, por ende, termina con la inversión extranjera restringida y como ya hemos dicho, establece condiciones flexibles, propicias para la inversión foránea.

Consideramos que la estructura básica de la Ley de 1973 y la vigente, no es diferente, por las siguientes razones:

- 1.- Reservan al Estado actividades estratégicas;
- 2.- Reservan actividades exclusivas a mexicanos;
- 3.- Señalan actividades específicas para los inversionistas foráneos;
- 4.- Facultan a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, como la encargada de la política sobre la materia; como la encargada de estar valorando, permanentemente el funcionamiento y los efectos de la inversión extranjera en nuestro país;
- 5.- Como órgano de control e información, crean el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;
- 6.- Sus sanciones, son casi idénticas.

Las diferencias fundamentales de los ordenamientos en cuestión, ya las establecimos, por lo que ahora sólo las

sintetizamos de la siguiente forma:

1.- La actual Ley termina con la regla general del 49% de participación extranjera;

2.- La actual Ley termina con el control estricto de las inversiones extranjeras. Otorga la posibilidad al inversionista extranjero de participar en campos anteriormente no permitidos y reservados de manera exclusiva al Estado y a los nacionales, con el fin de atraerlos, como medio de crecimiento del país.

A continuación me referiré brevemente al REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. El motivo de tal superficialidad se debe, a que dicho Reglamento es obsoleto, puesto que es relativo a la LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA DE 1973; y además, la Ley de 1993, en su artículo cuarto transitorio, dispone que se encuentra en vigor en todo lo que no se oponga a ella.

El Reglamento, todavía no regula específicamente, la participación superior del 49% del inversionista foráneo; tampoco, las actividades que ahora están destinadas a los inversionistas extranjeros y antes eran de exclusiva participación del Estado y de nacionales.

El Reglamento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989, durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari e igualmente, responde a la política económica implantada durante ése régimen.

Dicho Reglamento, consta de 86 artículos y de acuerdo al artículo Segundo Transitorio, fracciones I a V, abroga los siguientes Reglamentos, Decretos y Resoluciones:

Fracción I." El "Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1926."

Fracción II. "El "Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1973."

Fracción III." El "Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades que se citan ", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 1970."

Fracción IV." El "Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 1971."

Fracción V." La "Resolución general que sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1988."

De igual manera, de acuerdo al artículo tercero transitorio, el Reglamento deroga:

Fracción I. "El artículo 15 del " Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1971."

Fracción II. " Los artículos 126, fracción II, 127 fracción I, II y III y 131 del "Reglamento de la Ley General de Población", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1976."

Fracción III. "Todas las disposiciones administrativas de carácter general que establezcan obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros, que se opongan al presente Reglamento."

Consideramos que el Reglamento es valioso, porque se codifican en un sólo ordenamiento las numerosas disposiciones en la materia, antes dispersas en los cuerpos legales que desaparecen, que citamos anteriormente.

Pensamos que el Reglamento en estudio, persigue los fines que se plasman en la exposición de motivos, que sintetizamos de la siguiente manera:

1.- Que el Reglamento sea un medio para atraer a la inversión extranjera al país, pues la legislación que existe limita su participación.

2.- Que la inversión foránea sea un medio de crecimiento y modernización de la nación.

3.- Que la inversión extranjera tenga acceso a actividades económicas previamente reglamentadas. Es decir, que no sea tan restringida y proteccionista, porque el sector productivo nacional tiene eficiencia y capacidad para competir con ella.

4.- Que la inversión extranjera, genere empleos, tecnología competitiva y que sea el medio para incorporar al país al comercio mundial.

5.- Promover la inversión privada.

En éste resumen, se pueden vislumbrar, quizá de manera tibia, la ruptura futura de varios principios consagrados en la Ley de 1973, como el de la participación máxima del 49% del inversionista extranjero; con el cual termina el artículo cuarto de la Ley vigente.

El maestro Fernando Serrano Migallón, ya citado, expresa acerca del reglamento: " Con la expedición de este Reglamento se da una regulación e interpretación uniforme de la ley que permite su aplicación y posibilita la apertura de la economía, la relación a la inversión extranjera, seleccionando aquella que es complementaria y beneficia al país y rechazando únicamente aquélla que es perjudicial." (50)

Pensamos que a la mayor brevedad, se debe crear el nuevo Reglamento que regule e interprete a la actual Ley de

 (50) Serrano Migallón Fernando, ob. cit., p. 336

1993, puesto que el Reglamento de 1989, es obsoleto, por las razones que hemos señalado; y además, varias de sus disposiciones ya no concuerdan con los artículos de la actual Ley, que termina, como hemos dicho, con varios de sus principios, como la participación máxima del 49% del inversionista foráneo. A pesar de ello, por raro que parezca, éste Reglamento es el antecedente inmediato de la Ley vigente, el cual, indebidamente, había rebasado a la Ley de 1973.

La anterior afirmación, se pone de manifiesto, con la síntesis que realiza el maestro Fernando Serrano Migallón, basado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que enseguida reproducimos, con lo cual concluimos el presente punto:

"Hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley sean automáticos, expeditos y transparentes;

Simplificar trámites, definir requisitos con precisión y dar fluidez institucional a los procedimientos;

Aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y

Crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales." (51)

(51) *Ibidem*, p. 338

3. EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL DESARROLLO DE MEXICO.

Quizá uno de los temas que mayor polémica ha despertado en el país se refiera a las inversiones extranjeras directas. Esta discusión, no es nueva; sin embargo, podemos afirmar, que la polémica se ha centrado, en el perjuicio o beneficio que pudieran provocar en la nación.

Para estar en posibilidad de definir la función de las inversiones extranjeras directas en el crecimiento del país, es preciso partir del supuesto, de que son una realidad social, que tienen consecuencias políticas, sociales y económicas, a las que el derecho tiene que regular; y por lo tanto, dar respuesta a tres interrogantes: ¿son necesarias para alcanzar el desarrollo; en su caso, cuáles son sus beneficios o sus perjuicios; y finalmente, deslindar, si han acreado perjuicios o beneficios a la nación?

Para responder la primera interrogante, es forzoso establecer, si nuestro país cuenta con los recursos económicos para financiar su crecimiento. De manera general afirmamos, que somos una nación pobre, carente de recursos y por lo tanto, dadas nuestras características, pertenecemos al grupo de los países clasificados como subdesarrollados; por ende, las inversiones extranjeras directas son necesarias como fuente de capital.

El maestro Moisés Gómez Granillo, (52) señala como características de los países subdesarrollados, las que enseguida enumeramos, que desde luego, son evidentes en nuestro

(52) Gómez Granillo Moisés, ob. cit., p. 112

país:

1. Ingreso bajo por persona.
2. Predominio de actividades primarias.
3. Productividad baja.
4. Factores productivos mal aprovechados.
5. Alta exportación de materia prima.
6. Técnica atrasada.
7. Desocupación y subocupación altas.
8. Alto porcentaje de analfabetos.
9. Insalubridad alta.
10. Mortalidad alta, sobre todo infantil.
11. Natalidad alta.
12. Incremento demográfico alto.
13. Promedio de vida, bajo.
14. Capitalización baja.
15. Nivel de vida, bajo.
16. Bajo porcentaje de población económicamente activa.

Consideramos, que no debemos rechazar la inversión extranjera directa, porque no contamos con los recursos económicos suficientes para nuestro desarrollo; sin embargo, no podemos pensar que los inversionistas extranjeros resolverán la pobreza en la que viven millones de mexicanos, porque no podemos esperar que éste tipo de inversión resuelva por sí sola el problema del crecimiento.

Sostenemos, que a pesar de que el país necesita ésta fuente de capital, no debemos edificar nuestro crecimiento en la inversión extranjera directa, por la sencilla razón, de que está sujeta a móviles de lucro; y por ende, están excluidas las cuestiones sociales; motivo suficiente para considerarla, sólo como un elemento más, que debe ser aprovechado para el desarrollo.

Por lo que toca a los beneficios y los perjuicios de la inversión extranjera directa, nos apoyaremos en el criterio que al efecto externa el maestro Leonel Péreznieto Castro, (53) que resume los beneficios y los perjuicios más evidentes; y desde luego, los más importantes, que además se distinguen perfectamente en la realidad mexicana, que a continuación transcribimos:

POSICION FAVORABLE

- A) La inversión extranjera aporta los capitales necesarios para el desarrollo del país.

- B) Es importante, en la medida --

.....
(53) Péreznieto Castro Leonel, ob. cit., p.110

POSICION CONTRARIA

Esto sólo es cierto en principio, pues en la realidad se corre un doble riesgo: perder el control de los activos económicos del país y, a la larga, la descapitalización de éste.

En la práctica, la inver

en que se dirige a los sectores de manufacturas y servicios y, en consecuencia agiliza y dinamiza a la economía nacional.

- C) Es buena para la economía nacional por la cantidad de impuestos que genera mismos que son aplicados por el Estado en el mejoramiento social de la comunidad (hospitales, escuelas, obras de infraestructura, etcétera)

- D) Es necesaria porque fomenta fuentes de mano de obra y aporta, normalmente, modernas tecnologías.

sión extranjera dá como resultado la creación del monopolio y oligopolio dichos sectores además el desarrollo de tales sectores no siempre resulta acorde con las necesidades del país.

La generación de impuestos es en realidad un espejismo, pues los montos que por dicho concepto deberían ser pagados sencillamente son abatidos por diferentes vías como son: exceso de pagos de regalías, pago exorbitante de intereses por el capital importado elevada recepción de ganancias, evasión de impuestos por ciertas técnicas contables (matriz-filial), etcétera.

Esta ventaja no resulta tan benéfica en la práctica, ya que, estando dirigido este tipo de inversión a los sectores de la manufactura y los servicios, la creación de empleos no resulta tan importante, principalmente porque tiene de a establecer una tecnología pensada para los países desarrollados, en donde la mano de obra es escasa y calificada.

El análisis anterior, nos lleva a sostener, que una vez establecida la empresa extranjera, juega un papel importante en el país, ya sea evitando o ayudando a promover el desarrollo.

Ahora bien, de qué depende su beneficio o su perjuicio. Evidentemente del trato adecuado que se le dé; fundamentalmente de la política económica que se adopte a través de la legislación, que en el caso particular es la Ley de Inversión Extranjera de 1993.

Por lo que se refiere, al papel que han desempeñado las inversiones extranjeras directas en el crecimiento del país, los maestros Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, (54) señalan:

"..., es indudable la dificultad para evaluar el efecto global que produce el capital foráneo en un país."

Por nuestra parte, consideramos, que la mejor medida para calificar el papel de las inversiones foráneas, la encontraremos en su resultado. Por este motivo, primeramente analizaremos, su papel a través de nuestra historia; y luego su función actual.

Es claro, que la participación de la inversión extranjera directa durante los diferentes períodos históricos de nuestro país, desafortunadamente ha sido perjudicial. Cuando se ha restringido su participación en leyes y reglamentos y se han adoptado medidas proteccionistas, particularmente a través

(54) Sepúlveda Bernardo y Chumacero Antonio, ob. cit., p. 24

de la Ley de 1973; la inversión ha sido: mínima, sólo en ciertas regiones y en áreas de poco riesgo. Cuando se han roto ésas barreras y se han implantado políticas de apertura, considerándola como el medio más eficaz para el crecimiento del país, concretamente a través de la Ley actual de 1993, ha sido incapaz de generar un desarrollo industrial, con tecnología de primer nivel, que genere empleos, que a mi entender, son los principales beneficios que aporta. Prueban ésta última afirmación, el papel que desempeñaron durante el régimen Porfirista y el reciente gobierno Salinista, donde se les dió un lugar prioritario para nuestro desarrollo; pero sólo aprovecharon su situación de privilegio, para obtener cuantiosas ganancias y se olvidaron de su obligación social.

Nuestra experiencia histórica nos ha enseñado, que cuando se les han dado todas las facilidades a los inversionistas extranjeros para que se instalen en el país, exclusivamente se han beneficiado ellos. Diríamos, que casi es un resultado natural, dado el móvil de ganancia que persiguen los empresarios extranjeros y cualquier inversionista.

El resultado actual de las inversiones extranjeras directas ha sido negativo. Ni siquiera hay que recurrir a datos estadísticos para probarlo; basta y sobra, con la realidad que estamos padeciendo. Es claro, que los inversionistas foráneos prefirieron colocar su capital en el sector financiero que en el de producción, en donde verdaderamente podrían surgir los beneficios de ésta clase de inversión, que ya hemos señalado, que impulsen la economía nacional.

La política económica implantada en México ha fracasado. No ha funcionado tal política, que se identifica con

el Neoliberalismo, pues se distinguen claramente los rasgos que lo caracterizan, como son la tendencia al libre comercio y la inclinación del Estado a disminuir su participación económica. Esta postura global, la encontramos plasmada en la ley vigente de Inversión Extranjera, que obviamente tampoco ha alcanzado sus fines, como nos lo muestra la actual crisis. Ahora más que nunca, se puede afirmar, que la política de apertura, no ha funcionado para atraer y orientar la inversión hacia nuevas áreas y nuevas regiones. Es evidente que el inversionista foráneo sólo invirtió en actividades seguras, que le permitieron obtener altas ganancias. La inversión extranjera directa fue insuficiente, pues como hemos dicho se prefirió invertir en el sector financiero. "En México, la inversión extranjera representa el 10.3% de la inversión total; mientras que en otros países competidores como Singapur, España y Brasil, la relación es superior al 30%" (55)

El resultado natural de la política económica implantada, ha sido la desigualdad social, que ha alcanzado límites intolerables e incluso, por estas razones, han aparecido brotes de violencia en Chiapas.

Ahora bien, ¿Se deben rechazar las inversiones extranjeras, dado su comportamiento histórico, hasta ahora negativo?

Nuestra respuesta es un rotundo no. Somos un país pobre, que necesita recursos externos para alcanzar el desarrollo; por lo tanto, se deben diseñar estrategias de desarrollo más adecuadas, que permitan aprovechar los

(55) Rossell Mauricio, ob. cit., p. 244

beneficios de la inversión foránea, y nos libren de sus perjuicios, como hasta ahora no se ha hecho.

Para aprovechar los beneficios que reporta la inversión extranjera directa, proponemos que se adopten las siguientes medidas en la Ley de 1993; las cuales fundamentamos en la Constitución y en los hechos que la experiencia histórica y la realidad social nos reportan, que enseguida exponemos.

1. Ante todo, se debe reconocer la jerarquía Constitucional de los artículos 25, 26, 27 y 28, que ya hemos comentado, y en los cuales se encuentran plasmados los objetivos, que como nación nos hemos trazado en materia económica.

2. La Ley de 1993, rebasa a los ordenamientos Constitucionales precitados, toda vez que contiene una política de apertura, tendiente al libre mercado y a la disminución de la participación del Estado en la Economía; mientras que los preceptos Constitucionales, le otorgan al Estado una participación activa en la economía como rector de la misma; y en general, le marcan una política cien por ciento nacionalista.

3. Ante tal discrepancia, debe prevalecer la política diseñada por los artículos Constitucionales; y en tal virtud, por ningún motivo se debe continuar con la apertura a la inversión extranjera directa. Por el contrario, debe evitarse su participación en áreas antes reservadas al Estado y a los mexicanos, porque la fuerza que van adquiriendo los convierte en ingobernables y así lo dice nuestra experiencia histórica; al grado, que en un momento dado, salen sobrando nuestras

instituciones de soberanía, actividades estratégicas reservadas al Estado, zona restringida, cláusula de exclusión de extranjeros, etcétera.

4. Por el motivo anterior, la Ley de 1993, debe reinstalar el sistema contemplado en la Ley de 1973. Concretamente, proponemos que se regrese a la política de coinversión; en la cual el socio minoritario sea el inversionista foráneo, con una participación máxima del 49% y sólo sea complemento de la inversión mexicana.

5. El Estado debe seguir siendo el director de la orquesta económica; el gran promotor del crecimiento basado en nuestros propios recursos, porque así se lo marcan los artículos constitucionales ya citados.

6. La actual Ley, debe terminar con la apertura indiscriminada, implantando la apertura selectiva, consistente en admitir la participación de capital foráneo, en un cien por ciento, en actividades de evidente beneficio nacional.

7. La Ley de 1993, debe establecer normas que faciliten el origen de las micro, pequeñas y medianas industrias, eliminando las cargas que más adelante enumeramos.

8. Específicamente, se debe establecer, la obligación del inversionista nacional y foráneo, de capacitar en el extranjero a los trabajadores nacionales.

9. Suprimir los trámites burocráticos, tanto para nacionales como para extranjeros. Concretamente, estableciendo escasos requisitos para inversionistas nacionales y

extranjeros, reduciendo los procedimientos al respecto; estableciendo severas sanciones, para las autoridades, ignorantes, negligentes y corruptas.

10. Establecer sanciones enérgicas, incluso privativas de la libertad, para los inversionistas nacionales y extranjeros y las autoridades relacionadas con la materia, que violen las normas relativas, especialmente en los casos de corrupción.

Con éstas disposiciones legales, quizá ningún inversionista foráneo arriesgaría su capital; sin embargo, es preferible que nadie invierta, a sufrir las consecuencias que actualmente padecemos, de sobra conocidas.

Por otra parte, la política de la Ley vigente, provocó que sólo resintiéramos los perjuicios de la inversión foránea, porque no se tomaron en cuenta los siguientes hechos, que por su importancia repercutieron de un modo decisivo en la actual realidad:

a) El endeudamiento externo impagable; que sin embargo, el gobierno mexicano se ha obstinado en pagar; concediéndole una importancia prioritaria, ya que ha cumplido con el pago del servicio de la deuda con puntualidad, sin importar el costo social que ello implica. En este renglón, el Estado mexicano, se ha quedado corto, pues aún sin declarar la moratoria, podría negociar, punto por punto, el pago de la deuda, de tal forma que la sociedad no se lesionara, aprovechando precisamente la posición de fuerza que le da su calidad de deudor; toda vez, que el pago impuntual o la falta de pago, generaría desquiciamiento en la economía mundial, dada

la interdependencia actual.

El país no puede seguir destinando los recursos, casi únicos del petróleo, para pagar la deuda. Estos podrían ser canalizados a la industria, que le darían la fuerza que le permitiera ser competitiva internacionalmente.

b) La falta de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa, no ha permitido el origen de nuestra industria nacional sólida. Los créditos costosos y escasos; los insumos generalmente de importación y caros; la cantidad de trámites burocráticos que hay que seguir para establecerse como microempresario, y ya no se diga, para hacerlo como empresario mediano; y las cargas impositivas y laborales, como pagos del SAR, INFONAVIT, IMSS, IVA, IMPUESTO DEL DOS POR CIENTO SOBRE LA NOMINA DE LOS TRABAJADORES E IMPUESTO SOBRE LA RENTA, que hay que pagar como patrón; son las causas básicas de que no se haya desarrollado nuestra planta industrial.

c) La falta de competitividad de nuestra industria, es incompatible con la apertura comercial a destiempo que se realizó y que recoge la Ley de 1993; coronada con la celebración del Tratado de Libre Comercio, que provocó el beneficio exclusivo de Estados Unidos y Canadá, quienes aumentaron sus exportaciones hacia el país. No se ha logrado el incremento de las exportaciones no petroleras como se esperaba, por lo cual México sigue siendo una nación monoexportadora. Decimos que la apertura comercial se realizó a destiempo, porque primeramente se debió crear una industria nacional fuerte que pudiera ser competitiva con la de los países del norte señalados; ya que la competencia desigual, provocó efectos devastadores sobre las micro, pequeñas y medianas

empresas, en virtud de que al no poder competir con empresas sólidas, se favoreció la adquisición de productos extranjeros a los de sus equivalentes fabricados en México.

El país debe integrarse al mercado mundial; pero no en condiciones tan desfavorables.

En síntesis, las medidas anteriores, fomentarán la inversión nacional, que consideramos es la salida para el crecimiento; el cual debe ser, tal como lo señala la constitución: integral; es decir, en todo el país y para todos los mexicanos.

Proponemos que se siga la política económica diseñada por nuestra Ley Suprema, que calificamos como cien por ciento nacionalista; que desde luego, responde a nuestra actual condición social; y lo más importante, es producto de nuestra raíz histórica, por lo cual, ninguna Ley debe rebasarla, como lo hizo la Ley de Inversión Extranjera vigente.

CONCLUSIONES

1.- La inversión Extranjera directa, es aquella que realizan en nuestro país las personas extranjeras, físicas o jurídicas, con el fin de colocar su capital, en la forma que lo establece la Ley de Inversión extranjera, para los fines señalados en la misma.

2.- La inversión extranjera directa aparece como una consecuencia natural de la intensa actividad comercial que se inicia durante el Renacimiento.

3.- La inversión extranjera directa, es una realidad social, que por lo tanto, tiene consecuencias políticas, económicas y sociales, a la cual a sido necesario regular a través de las diferentes etapas históricas de nuestro país.

4.- La inversión extranjera directa, ha ido de menos a más; por lo cual, la legislación, también ha ido de lo más sencillo, hasta la regulación sistemática sobre la materia.

5.- La política sobre inversión extranjera directa la especifica la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente los artículos 25, 26, 27, 28 y 73; que dada su jerarquía, es la que deben seguir los demás ordenamientos ordinarios; que además es justa, porque persigue finalidades sociales, que tienen origen histórico y por las cuales el pueblo mexicano luchó.

6.- El antecedente inmediato de la actual Ley de Inversión Extranjera, es la Ley para Promover la Inversión

Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, cuya importancia radica en la codificación que hace de las leyes dispersas en la materia, apareciendo la regulación especializada de la inversión extranjera directa.

7.- La política de la Ley de 1973, básicamente es: proteccionista, restrictiva, de coinversión (en la cual el capital extranjero es minoritario) y complementaria de la inversión mexicana.

8.- La Ley de Inversión Extranjera de 1993, deroga la Ley de 1973; y cambia enteramente su política, adoptando una posición de apertura hacia las inversiones extranjeras directas, suprimiendo las medidas proteccionistas; y disminuyendo el papel del Estado en la actividad económica.

9.- La ley de Inversión Extranjera, fundamentalmente tiene la estructura de su antecesora; siendo su diferencia específica, la apertura y la disminución del papel del Estado en la Economía, a través de la participación de los inversionistas en diferentes áreas, antes exclusivas del Estado y de los mexicanos, que ahora incluso, pueden hacer en un cien por ciento; y en la privatización de las empresas del Estado.

10.- La política implantada por la Ley de Inversión Extranjera, es contraria a la política prescrita por los preceptos Constitucionales 25, 26, 27, 28 y 73, porque le señalan al Estado una participación activa en la economía, como rector de la misma, con una evidente restricción a los inversionistas extranjeros; señalando particularmente, que el desarrollo del país, lo tenemos que lograr los mexicanos.

11.- La política adoptada por la Ley de 1993, ha fracasado, porque no se tomaron en cuenta las condiciones sociales del país y se pasaron por alto los preceptos constitucionales precitados, que diseñan nuestros fines sobre la materia, que persiguen fines sociales y que tienen un origen histórico que responde a nuestra idiosincrasia.

12.- La ley de 1993 debe reimplantar la política plasmada en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, evitando la inversión extranjera directa en áreas estratégicas reservadas al Estado y en actividades exclusivas de mexicanos.

13.- La Ley de Inversión Extranjera, debe regular la admisión de la inversión extranjera, incluso en una participación del cien por ciento, en actividades, no reservadas al Estado y a mexicanos, que sean de evidente beneficio social.

14.- La política sugerida en materia de inversión extranjera directa, deberá ser congruente con la política global del país; la cual, particularmente, deberá adoptar planes de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, para propiciar la aparición de una industria nacional sólida.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Aguilar Camín Héctor, "Después del Milagro", Editorial Cal y Arena, México, 1988.
- 2.- Alvarez de la Cadena Héctor, "Participación Extranjera", Editorial Diana, México, 1983.
- 3.- Arellano García Carlos, "Derecho Internacional Privado", Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 1989.
- 4.- Barros de Castro Antonio y Lessa Carlos Francisco, "Introducción a la Economía", Editorial Siglo XXI, Tercera Edición, México, 1973.
- 5.- Brom Juan, "Esbozo de Historia Universal", Editorial Grijalvo, Undécima edición, México, 1974.
- 6.- Carpizo Jorge, "La constitución Mexicana de 1917", Editorial U. N. A.M., Segunda Edición, México, 1973.
- 7.- De la Cueva Mario, "La Idea del Estado", Editorial U.N.A.M., México, 1985.
- 8.- Gilly Adolfo, "La Revolución Interrumpida", Editorial El Caballito, Séptima Edición, México, 1975.
- 9.- Gómez Granillo Moisés, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", Editorial Esfinge, Sexta Edición, México, 1976.
- 10.- Lenin V. I., "El Imperialismo Etapa Superior del Capitalismo", Editorial Anteo, Buenos Aires, 1971.

- 11.- Napoleoni C., "Diccionario de Economía Política", Editorial Castilla, Sexta Edición, Madrid, 1970.
- 12.- Palomar de Miguel Juan, "Diccionario para Juristas", Editorial Mayo, México, 1981.
- 13.- Péreznieto Castro Leonel, "Derecho Internacional Privado", Editorial Karla, Tercera Edición, México, 1981.
- 14.- Péreznieto Castro Leonel y Mansilla y Mejia María Elena, "Manual Práctico del Extranjero en México", Editorial Karla, Segunda Edición, México, 1993.
- 15.- Ramos Garza Oscar, "México ante la Inversión Extranjera", Editorial Docal, México, 1974.
- 16.- Rossell Mauricio, "La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera", Editorial Porrúa, México, 1991.
- 17.- Seldon Arthur y Pennance F. G., "Diccionario de Economía Política", Editorial Oikosetau, Tercera Edición en Lengua Castellana, Barcelona España, 1980,
- 18.- Sepúlveda Bernardo y Antonio Chumacero, "La Inversión Extranjera en México", Editorial F.C.E., Segunda Edición, México, 1983.
- 19.- Sepúlveda César, "Derecho Internacional", Editorial Porrúa, México, Duodécima Edición, México, 1981.
- 20.- Serrano Migallón Fernando, "La Inversión Extranjera", Editorial Diana, México, 1989.
- 21.- Silva Herzog Jesús, "La Revolución Mexicana" Tomo I, Editorial F.C.E., Decimosegunda Edición, México, 1993.

- 22.- Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano",
Editorial Porrúa, Vigésima cuarta Edición, México, 1990.