

405  
2 of 6



EL ESTADO MEXICANO ANTE LA INVERSION  
EXTRANJERA

---

*Tesis que para optar por el titulo de Licenciado en Derecho  
presenta*

---

MONICA WENDY MATA ESPINOSA

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

1998

258789

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO.  
U. N. A. M.

Cd. Universitaria, a 9 de diciembre de 1997.

OFICIO APROBATORIO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
FACULTAD DE DERECHO  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

La Pasante de Derecho señorita MONICA WENDY MATA ESPINOSA, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección de la C. DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA la tesis titulada:

"EL ESTADO MEXICANO ANTE LA INVERSION EXTRANJERA"

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

ATENTAMENTE,  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ  
DIRECTORA DEL SEMINARIO.



SECRETARIA DEL ESTADO  
08  
SECRETARIA DEL ESTADO

mgh.

A mis padres:  
Francisca Espinosa y Juan A. Mata, con amor infinito

A mis hermanas:  
Lizbeth, Adriana e Idalia, con no menos amor.

A las personas y amigos que hicieron posible  
la realización de este trabajo de tesis, gracias.

Indudablemente a Husa. Raga.

Con profundo agradecimiento y cariño a la Dra. María Elena Mansilla y Mejía, por su paciencia y valiosos consejos para la realización de este trabajo de tesis.

# INDICE

Introducción.....i

Capítulo Primero El Estado..... 1

- 1.1. El Estado
- 1.2. Concepto de Estado
- 1.3. Elementos del Estado
  - 1.3.1. El Pueblo
  - 1.3.2. El Territorio
  - 1.3.3. El Poder del Estado
- 1.4. Las funciones del Estado
  - 1.4.1. La función legislativa
  - 1.4.2. La función administrativa
  - 1.4.3. La función jurisdiccional
- 1.5. El derecho
- 1.6. la soberanía

Capítulo Segundo El Estado: sujeto, en el proceso económico nacional.....16

- 2.1. Introducción
- 2.2. Artículo 25 constitucional
  - 2.2.1. Rectoría económica del Estado.
  - 2.2.2. La economía mixta
  - 2.2.3 El desarrollo y crecimiento económicos en el artículo 25 constitucional
- 2.3. Sistema de Planeación económica. Artículo 26 constitucional
  - 2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo
  - 2.3.2. Ley de Planeación
- 2.4. Áreas Estratégicas y Prioritarias. Artículo 28 constitucional
  - 2.4.1. Áreas estratégicas
  - 2.4.2 Áreas prioritarias
- 2.5. Facultades del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal en materia económica
  - 2.5.1 Facultades del Congreso de la Unión en materia económica. Artículo 73 constitucional
  - 2.5.2. Facultades del Ejecutivo Federal en materia económica. Artículo 131 constitucional

Capítulo Tercero	La inversión extranjera en México .....	40
3.1.	Introducción	
3.2.	La inversión extranjera	
3.2.1.	Concepto económico	
3.2.2.	Concepto jurídico	
3.2.3.	Notas esenciales de la Inversión Extranjera	
3.2.3.1.	Nota subjetiva	
3.2.3.2.	Nota objetiva	
3.2.3.3.	Nota teleológica	
3.2.4.	Criterios de clasificación de la inversión extranjera	
3.2.4.1.	En atención a la nacionalidad, la inversión se puede clasificar en: inversión nacional y extranjera	
3.2.4.2.	En atención a la forma de participación de la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión extranjera directa e inversión extranjera indirecta	
3.2.4.3.	En atención al origen de los recursos a invertir, la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión extranjera privada e inversión extranjera pública	
3.2.4.4.	En atención al grado de participación de la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión única y mixta	
3.3.	Actuación de la inversión extranjera en México	
3.3.1.	Breve esbozo de los antecedentes históricos, económicos y políticos de la inversión extranjera en nuestro país.	
3.4.	Actitud del Estado Mexicano ante la inversión extranjera	
3.5.	Marco jurídico de la inversión extranjera en México	
3.5.1.	Planteamiento	
3.5.2.	Marco jurídico de la inversión extranjera directa	
3.5.3.	Esbozo general de la Ley de Inversión Extranjera	
3.6.	Ventajas e inconvenientes de las inversiones extranjeras	
3.6.1.	Ventajas de la inversión extranjera directa	
3.6.2.	Inconvenientes o desventajas de la inversión extranjera directa	

Capítulo Cuarto	Áreas de actuación de la inversión extranjera.....	72
4.1.	Planteamiento	
4.2.	Áreas de participación económica según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
4.3.	De la intervención estatal al liberalismo económico	

- 4.4. Áreas estratégicas
  - 4.4.1. Planteamiento
  - 4.4.2. Definición de áreas estratégicas
  - 4.4.3. Base constitucional de las áreas estratégicas
  - 4.4.4. Monopolios y actividades económicas exclusivas del Estado
  - 4.4.5. Legislación secundaria en las áreas estratégicas
  - 4.4.6. Problemática actual por indefinición de las áreas estratégicas
  - 4.4.7. Áreas estratégicas, una propuesta de definición
- 4.5. Áreas prioritarias
  - 4.5.1 Definición de áreas prioritarias
  - 4.5.2. Base constitucional de las áreas prioritarias
  - 4.5.3 Problemática actual por la indefinición de las áreas prioritarias

Conclusiones.....100

Bibliografía.....104



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, queda fuera de todo cuestionamiento el hecho de que un Estado, dentro del contexto económico, debe intervenir de manera tal en el proceso productivo, que su presencia sea relevante para alcanzar el desarrollo económico del país de que se trate. En el caso particular de México, el Estado desarrolla un papel importante, ya que la Constitución Política, al asignarle la rectoría económica del desarrollo y la orientación del quehacer de los sectores privado y social, en un esfuerzo conjunto para alcanzar un fin único, asiente y acepta que su obligación es aún ineludible.

Así nos encontramos ante la disyuntiva de minorizar la actuación del Estado en la economía, en razón de las olas de modernidad y neoliberalismo económico que nos cubren o, por el contrario, confiar en que su fortalecimiento en el ámbito de la economía reporte para el país beneficios, en el caso concreto, en su relación con los capitales extranjeros.

Es innegable que el Estado mexicano está transitando por este dilema no de manera fácil, sin embargo el proceso económico no puede ser paralizado en momentos de crisis, es ahí donde la inversión extranjera, de manera velada, encuentra cabida para lograr beneficios propios.

El objetivo de esta tesis, es realizar un estudio jurídico de la relación que se plantea entre el Estado y la inversión extranjera, en la búsqueda de los mecanismos jurídicos que permitan a la institución estatal, obtener los beneficios que, por vía de inversión extranjera, reclama la Nación; para lograr este objetivo en esta investigación, aplicaremos los métodos analítico, exegético, histórico y comparativo.

En el capítulo primero, se realiza un breve estudio del Estado, como institución política, se analizan sus elementos constitutivos y sus principales funciones.

En el capítulo segundo, se estudia al Estado como agente participante en la economía nacional a través de su rectoría, se analiza el sistema de economía mixta adoptado en México y regulado por el artículo 25 constitucional y por último el sistema de planeación, regulado en el artículo 26 constitucional.

En el capítulo tercero se determina el concepto económico y jurídico de la inversión extranjera, se analizan sus elementos de constitución, y su actividad en México, destacándose sus ventajas y desventajas.

En el capítulo cuarto, se proponen los medios jurídicos con los cuales el Estado podría lograr un control real sobre los capitales extranjeros, que reporte auténticas ventajas para el desarrollo del país, todo ello, a través del estudio y determinación de las áreas estratégicas y prioritarias contempladas en el artículo 28 constitucional, así como de los sectores económicos que forman el sistema de economía mixta.

## CAPITULO PRIMERO

### EL ESTADO

#### 1.1 EL ESTADO.

El Estado espejo del hombre.

Establecer y coincidir en un concepto de Estado es y ha sido tarea difícil, ya que esta polémica data aproximadamente del siglo XVI<sup>1</sup> con la aparición de los Estados Nacionales del Renacimiento, por lo que el tema del Estado ha sido controvertido. Fue en la obra política *El Príncipe* donde Nicolás Maquiavelo, uno de los hombres más notables del Renacimiento italiano, estableció por primera vez el vocablo Estado<sup>2</sup>, sin embargo este hecho no confirma la inexistencia de una forma política preestatal que rigiera la vida social.

El hombre como consecuencia de su triple dimensión, biológica, psicológica y social ha tenido la ineludible condición de vivir con sus semejantes desde un principio y hasta nuestros días, para la satisfacción de sus diversas necesidades; así ha encontrado en el hombre mismo la fuente de esa satisfacción, ya que desde el primer encuentro social, en cada individuo se produjo la afirmación de sí mismo, y todos se unieron por estar formados de la misma sustancia como seres humanos, y por estar dotados del mismo patrimonio divino de voluntad y raciocinio del que hablara San Agustín de Hipona en la primera ley de la filiación divina del hombre.

---

<sup>1</sup> "El término Estado, para designar a la organización política fundamental del hombre, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno" GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política* Séptima edición Editorial Porrúa, México 1989 p.143.

<sup>2</sup> "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados" MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Décimo tercera edición. Editorial Porrúa, México 1994 p.1

De esta manera el hombre vive y se desarrolla indefectiblemente en colectividad para la satisfacción de sus necesidades<sup>3</sup> que en un estadio más elevado se convertirán en sus fines existenciales.

Es el raciocinio lo que lleva al hombre a la realización de la actividad creadora de los diversos factores para el enriquecimiento de la vida social. El individuo evoluciona, se transforma, vive y se desarrolla siempre en sociedad como lo señalara Aristóteles, el hombre definido como el *zoon politikon* de imprescindible naturaleza social. Lo anterior ha sido demostrado por la historia de la humanidad, así el maestro Héctor González Uribe señala al respecto: " ... el hombre pasa de un estado nómada a un estado sedentario y al asentamiento de la población en un espacio territorial geográfico; el tránsito de la indiferenciación primitiva a un status más diferenciado debido básicamente a la oposición de los sexos, y de las edades, que da lugar a la cooperación doméstica y social. La evolución de la familia hacia los grupos sociales más amplios, poderosos y diferenciados, como el clan, la tribu, la fratría, la gens, fueron el resultado del enriquecimiento del vínculo consanguinidad con otros vínculos de solidaridad religiosa, económica, militar y cultural, y la aparición de oposiciones y luchas entre los núcleos jurídicos que pugnaron por imponer su derecho como superior al de los demás; se dio así la diferenciación clara entre el grupo que llegó a tener el máximo poder y se constituyó por ello en el grupo gobernante y el de los súbditos o gobernados.. <sup>1</sup>", ejemplo claro fue la lucha que se suscitó por el poder entre el

---

<sup>3</sup> " Es cierto: el hombre necesita del hombre para vivir; pero ya en convivencia, los hombres trepan unos sobre otros para vivir mejor. En efecto: la convivencia es solución a la insuficiencia individual" LÓPEZ PORTILLO y PACHECO, José *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Tercera edición IEPES-PRI, México 1976 p.486.

<sup>1</sup> Cjr. GONZÁLEZ URIBE, Héctor *Teoría Política Op cit* p 444

clero, representado por el papado "poder divino" y el Rey o emperador "poder temporal".<sup>5</sup>

Importantes antecedentes, que requieren de especial estudio, son la *polis*<sup>6</sup>, forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor llamada también ciudad por Aristóteles en su obra "La Política" y la *Civitas*<sup>7</sup> romana como forma de la República, consistente en una comunidad jurídica organizada cuyo centro estaba constituido por una ciudad.

## 1.2. CONCEPTO DE ESTADO.

Después de la somera referencia acerca de la génesis del fenómeno estatal, podemos señalar que *el Estado como institución política es un complejo organizacional, normativo-operativo.*

Con base en el método cartesiano, es decir, partir de una categoría general dada para el análisis en particular de sus componentes podemos señalar que:

---

<sup>5</sup> DE LA CUEVA, Mario *La idea del Estado* Cuarta edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994. p. 35

<sup>6</sup> "Las *polis* constituyeron la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Su nombre mismo nos indica que no fueron Estados de gran extensión territorial, como los que conocemos en los tiempos modernos, sino verdaderas ciudades con alguna extensión de terreno a su alrededor. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más." GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política. Op cit* p 144

<sup>7</sup> "En Roma, como en Grecia, el ciudadano *civis* estaba siempre vinculado a una comunidad. Pero esta comunidad se entendía en Roma en un sentido mucho más jurídico que en Atenas. La *civitas* era una "comunidad jurídicamente organizada". No se circunscribía a una ciudad *urbs*, y en la Roma clásica la ciudadanía no implicaba ninguna referencia a un dato territorial. El derecho de ciudadanía *ius civitatis* sobrepasaba ampliamente a la ciudad de Roma." *Idem* p. 146

Por *institución política* entendemos el establecimiento o fundación de la forma y condiciones de conducta, producto de la actividad social, aceptadas e impuestas como pauta organizacional definidas, con carácter permanente y uniforme.

El hombre es el centro, el punto donde giran y se conectan todos los aspectos culturales, sociales, políticos, religiosos, económicos, jurídicos, éticos, y teleológicos, entre otros, de los que el ser humano necesariamente se nutre, y deriva todo aquello que envuelve y comprende las relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética, como las instituciones políticas.

Por *organizacional*, entendemos la presencia de la estructura ordenada de la institución política, es decir, el establecimiento de un cuerpo normativo con el objeto de mantener el aparato social, así como los factores que concurren en su formación, todo esto para alcanzar y lograr los fines existenciales del ser humano, a lo anterior Hermann Heller señala que en toda organización se descubren cuatro elementos que se reclaman recíprocamente:

1. El obrar social de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca;
2. La orientación regulada por una ordenación normativa;
3. El establecimiento de órganos creadores de la ordenación normativa; y
4. La presencia del derecho, es decir, la institucionalización del poder para la creación y ejecución del derecho.<sup>8</sup>

### 1.3 ELEMENTOS DEL ESTADO.

---

<sup>8</sup> Cfr HELLER, Hermann *Teoría del Estado*. Décimo cuarta reimpresión Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992 p 249

Al igual que la conceptualización del Estado, el estudio de sus elementos resulta difícil, ya que en el fenómeno estatal, sus elementos también han sufrido transformación, y han evolucionado hasta llegar al concepto de Estado con los elementos constitutivos que hoy conocemos, así la polémica es la misma, ya que algunos de los estudiosos de la teoría del Estado han identificado a la organización política hasta con uno de sus elementos de constitución.

No debemos olvidar que los elementos del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación, estos elementos son: el pueblo, el territorio, y el poder, a los que se suman como elementos modales del poder: el derecho u orden jurídico y la soberanía.

### 1.3.1 EL PUEBLO.

Hasta donde la historia lo registra y es conocida, el hombre como su principal protagonista, no se entiende en su individualidad, siempre ha vivido en grupo, siempre en colectividad, el ser humano por su naturaleza padece de insuficiencia si vive aislado, y así lo han demostrado ciencias como la biología, la antropología, la psicología, y la sociología entre otras.

Primeramente habrá que definir el concepto de población, que si bien no es considerado como elemento del Estado, sí representa un papel importante dentro de él.

En su acepción más amplia la población es entendida como el conglomerado humano, esta definición tiene un aspecto cuantitativo con el cual se expresa el conjunto de seres humanos que habitan dentro de un territorio determinado sin

distinción de edad, sexo o condición socio-política; así lo reitera la definición de población señalada en el Diccionario de la Lengua Española que dice: “población, del latín *populatio*, es el número de personas que componen un pueblo, provincia o nación<sup>9</sup>”.

La noción de *pueblo* designa a la parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos, o capacidad para alcanzarlos, es decir, el concepto de pueblo tiene una característica distintiva: el tener un elemento jurídico: el ser nacional. Este concepto de pueblo con ese referido matiz jurídico, lo encontramos ya desde el derecho romano. El pueblo romano estaba integrado por los ciudadanos, y así encontramos la expresión “el Pueblo romano y el Senado romano”<sup>10</sup>. Cicerón, eminente jurista, en su obra *la República*, señaló: “El pueblo no es el conjunto de todos los hombres agregados de cualquier manera, sino reunidos por un acuerdo común respecto al Derecho y asociados por causa de utilidad”<sup>11</sup>.

Del concepto de Cicerón podemos desprender que el pueblo, como elemento constitutivo del Estado, es el conjunto de hombres que se organizan para realizar fines políticos y que se ordenan mediante un derecho que les es común y que se aplica plena e igualmente, lo que significa para los pueblos modernos, que como tales gozan de las obligaciones y derechos tanto civiles como políticos o que cubiertos los requisitos disfrutaran de estos derechos y de las concomitantes obligaciones.

---

<sup>9</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Décimo novena edición Editorial Espasa-Calpe, Madrid 1976. p. 1041.

<sup>10</sup> LÓPEZ PORTILO y PACHECO, José *Génesis y Teoría General del Estado Moderno Op. cit.* pp 72 y 73

<sup>11</sup> “*Populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitati communione sociatus*” Cicerón, *De re publica*, 1,25,39.” *Cit* por GONZÁLEZ URIBE, Héctor *Teoría Política Op. cit* p 145



Así resulta imprescindible para el Estado la noción de pueblo, ya que es únicamente el elemento humano quien realiza los fines del Estado, así estos serán cumplidos en la medida en que el pueblo exista.

### 1.3.2 EL TERRITORIO.

El Estado al igual que el pueblo, requiere forzosamente de un territorio para ejercer el poder a través de sus distintas funciones, como se señaló en el primer apartado, el hombre pasa de una situación nómada a un estado sedentario, es decir, se establece permanentemente en un territorio, por lo que muchos estudiosos de la ciencia del Estado coinciden en que el territorio es un elemento indispensable<sup>12</sup>.

El territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado, según sostiene Hans Kelsen<sup>13</sup>, es decir, es la porción de superficie terrestre de un Estado, donde éste ejerce sus funciones, su soberanía y aplica su orden jurídico interno. El territorio también cumple con otras funciones substanciales dentro del escenario estatal, ejerce gran influencia sobre sus habitantes, ya que desde la antigüedad las grandes culturas y civilizaciones como lo fueron la egipcia, la china, la asirio-caldea, y la mexicana, entre otras, se establecieron en tierras fértiles y a orillas de los grandes ríos y lagunas, de esta manera señalamos que los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía, la orografía, los litorales marítimos, los desiertos, y en sí el ecosistema en su conjunto, ejercen influencia

---

<sup>12</sup> "El Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario". JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Segunda edición. Compañía Editorial Continental, México 1958. p.89.

<sup>13</sup> Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Cuarta reimpression. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988 p 247.

determinante sobre la vida social, ya que los factores geográficos mantienen una importante relación con el Estado en un constante proceso de adaptación del hombre con el medio físico, este fenómeno de relación ha dado lugar al nacimiento de la geopolítica, ciencia que tiene como objeto de estudio la relación que guarda la vida social, económica, y política del Estado con las condiciones del suelo y del medio ambiente, como lo planteó Montesquieu en su obra " Del Espíritu de las Leyes".

### **1.3.3 EL PODER DEL ESTADO.**

El poder nace como una necesidad ineludible de asegurar la convivencia social, la defensa del grupo y la necesidad en su dirección. Antes de analizar el poder como elemento del Estado, es necesario proponer, como en las anteriores exposiciones un concepto para después realizar su análisis. En una acepción general el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa.

De los doctrinarios tradicionales, Maurice Hauriou, define al poder como "...la libre energía que, gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho"<sup>14</sup>.

De la definición anterior se destacan notas distintivas que caracterizan al poder político de otras fuerzas sociales, estas son: el poder es libertad, energía y superioridad; la libertad del poder se manifiesta en la soberanía del Estado, que consiste en la autonomía del mismo; la energía del poder se manifiesta no como

---

<sup>14</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Décimo tercera edición Editorial Porrúa, México 1989. p. 308

irrefrenada ni desorbitada, sino como una fuerza sujeta al derecho; la superioridad del poder se manifiesta como una noción cualitativa que representa la jerarquía superior del poder del Estado. Así con las características anteriores, el poder asume la empresa del gobierno de un grupo humano, ya que es precisamente éste la fuente u origen de esa energía y en el cual reside<sup>15</sup>.

El concepto poder esta íntimamente ligado con el derecho por medio del concepto de autoridad, el poder y la autoridad son hechos inherentes a las relaciones recíprocas de grupos e individuos, por autoridad entendemos el poder reconocido, aceptado, respetado y legítimo, de esta manera los depositarios de esa autoridad serán los órganos del Estado en quienes el pueblo delega el ejercicio de las funciones, que la institución estatal debe realizar.

#### **1.4 LAS FUNCIONES DEL ESTADO.**

Al tratar de definir la organización del Estado como ente político, un concepto estrechamente vinculado con el de organización es la función, partiremos una vez más de la existencia del hombre para señalar que este persigue determinados fines, y es precisamente la función, el medio para alcanzar esos fines. Es por medio de órganos especializados como se desenvuelven y desarrollan las funciones estatales, así para su cabal cumplimiento deben actuar todos en conjunto, es así que los órganos estatales por medio de una colaboración orgánica y permanente cumplirán los fines perseguidos por el Estado.

---

<sup>15</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*. sn./edición Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994 p 272.

Las funciones clásicas de un Estado de derecho son la legislativa, la administrativa y la judicial, en México, en el artículo 49 constitucional, se señala: “Art. 49 El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sólo persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Por lo tanto el Estado de derecho contemporáneo realiza esa serie de funciones típicas, que derivan de su fin esencial y que no pueden dejar de existir so pena de dejar incumplido ese fin.

#### **1.4.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.**

La función legislativa es definida por Groppali como “... la actividad estatal que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre sí”<sup>16</sup>.

La función legislativa tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen a un Estado en un lugar y tiempo determinados, su misión es crear un derecho dinámico que responda a las necesidades reales de sus destinatarios.

---

<sup>16</sup> LÓPEZ PORTILLO y PACHECO, José *Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Op. cit.* p 613.

En México, la función legislativa esta encomendada al Congreso de la Unión, así el artículo 50 constitucional señala:

“Art. 50 El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

#### **1.4.2 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.**

“La función administrativa, por su parte, pertenece, formalmente, al poder ejecutivo, aunque materialmente puede ser ejercida por los demás poderes del Estado. Se trata de una función muy rica y compleja, que rehúye el ser tratada de un modo unitario. Agrupa, en efecto, dos funciones claramente distintas, que corresponden a la doble tarea del poder público. el gobierno de los hombres y la administración de las cosas. Hay, pues, una función específicamente administrativa o administrativa en sentido estricto, y otra específicamente política o de gobierno

La primera se caracteriza, dentro de la Teoría del Estado, por el conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado provee -ya sea autoritariamente, ya sea en actitud de servicio- a la satisfacción de las necesidades públicas. Es el instrumento -pragmático, eficaz- de que se vale para la realización inmediata del bien público temporal, con sus tres requerimientos fundamentales: el establecimiento del orden y la paz por la justicia, la coordinación de las actividades de los particulares, y la ayuda a la iniciativa privada y su eventual suplencia cuando ésta falte o sea deficiente.

Juntamente con la función administrativa que, sin duda, reviste un interés muy grande para la buena marcha de la comunidad estatal, toca al poder Ejecutivo

una tarea incomparablemente más importante y decisiva, y en la que se juega el destino total de la propia comunidad: la actividad política y de gobierno.

El distinguido tratadista italiano Ranelletti nos ofrece un criterio y muy acertado y nos traza la línea por la cual podemos encontrar la clave de la solución del problema apuntado. A su juicio, " ...son actos políticos aquellos en los cuales el Estado esta comprometido en su conjunto unitario, esto es en los que están en juego, el prestigio, el honor y la defensa del Estado".

Y el jurista Groppali, glosando la anterior definición, para aclararla y precisarla, nos dice: " ..actos políticos o de gobierno son, pues, aquellos actos que tiene como fin la tutela de los intereses más altos y delicados del Estado, considerado no en sus manifestaciones particulares de actividad, sino en su conjunto y en unidad ".<sup>17</sup>

En México, respecto a la función administrativa, el artículo 80 constitucional dicta:

"Art. 80 Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

### **1.4.3 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

Mucho más antigua que la función legislativa que es tan especializada y formal es, sin duda, la función judicial. Seguramente una de las tareas fundamentales de todos los tiempos, es la facultad de dirimir las controversias para que sea posible la pacificación.

---

<sup>17</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor *Teoría General del Estado. Op cit.* pp. 376-378.

La función judicial es de gran importancia dentro de la organización del Estado, ya que su fin esencial es hacer cierto el Derecho y realizarlo en los casos en controversia, es decir, su fin es mantener la paz social dentro del Estado. Al respecto señala Gropalli "...se denomina función jurisdiccional aquella actividad característica del Estado, dirigida a tutelar el orden jurídico, esto es, a obtener, en los casos concretos, la declaración del derecho y la observación de las normas jurídicas preconstituidas mediante la resolución con base en ellas, de las controversias que surgen por conflictos de intereses, tanto entre particulares, como entre particulares y entes públicos, y mediante la realización coactiva de las sentencias"<sup>18</sup>

En México, respecto a la función jurisdiccional, el artículo 94 constitucional, señala:

"Art. 94 Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal"

## 1.5 EL DERECHO.

El Estado y el derecho, forman un binomio indisoluble en la vida social. El Derecho tiene su origen en la naturaleza propia del hombre<sup>19</sup>. Al atribuírsele al ser humano características de racionalidad y sociabilidad, el individuo crea un conjunto de normas coactivas que rigen las relaciones humanas, a fin de mantener el orden social. La creación del derecho es uno de los fines inmediatos de la

---

<sup>18</sup> *Ibidem* p 619.

<sup>19</sup> "El derecho emana del espíritu humano, las normas y los sistemas nacen y se desenvuelven como productos de dicho espíritu" DEL VECCHIO, Giorgio *Teoría del Estado* Primera edición. Casa editorial Bosch, Barcelona 1956 p 165

comunidad política, recordemos el principio *ubi iuris ibi societas*, de esta manera entendemos que la coexistencia humana como elemento del Estado es un requisito *sine qua non* para el orden jurídico, ya que ambos derecho y Estado<sup>20</sup> son medios para el logro y alcance de los fines existenciales de esa comunidad, tomando en cuenta que la teleología de la nota humana es la existencia como la manifestación espacio-temporal del ser, la coexistencia y la subsistencia.

## 1.6 LA SOBERANÍA.

Según el Diccionario de la Lengua Española<sup>21</sup> la palabra soberanía es el sustantivo femenino que deriva del vocablo "soberano" y que, en una de sus acepciones significa la autoridad suprema del poder público. A su vez, la palabra "soberano", conforme al mismo Diccionario de la Lengua, deriva del latín "*soberanus*" y se refiere a quien ejerce o posee la autoridad suprema e independiente. El vocablo soberanía es antiguo y se atribuye su introducción en las ciencias políticas a Jean Bodin, tratadista francés del siglo XVI, autor de la obra "Les six livres de la République". Jean Bodin, definió la soberanía como el poder perpetuo y absoluto dentro de una República. Era la suprema potestad o "*summum imperium*" del soberano sobre el territorio y sus habitantes<sup>22</sup>.

La soberanía como cualidad esencial del poder del Estado, guarda identidad con el fenómeno estatal en tanto es la base del Estado contemporáneo. La soberanía

---

<sup>20</sup> "La actividad del Estado, mientras este enderezada idealmente a la consecución de estos elevados fines, queda, por tanto, ligado también a la existencia real de los medios idóneos para conseguirlos, de manera que la búsqueda de semejantes medios, constituye parte, no precisamente última de esa actividad." DEL VECCHIO, Giorgio *Teoría del Estado Op. cit. p. 218*

<sup>21</sup> *Diccionario de la Lengua Española* Real Academia Española Décimo novena edición Editorial Espasa-Calpe, Madrid 1976. p 1841

<sup>22</sup> Cf. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz *Valores del Estado en el Pensamiento Político Op. cit p 318*



es una característica, una atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en autodeterminarse, en dar el orden interior del Estado y de afirmar su independencia e igualdad en relación con los demás Estados que forman la comunidad Internacional, de tal manera que por encima del poder soberano no se acepta ninguno otro que limite el poder estatal.

La soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes. La titularidad de la soberanía, en la época monárquica, la tenía el rey como centro del poder. A partir de las revoluciones de independencia de los Estados Unidos de América y Francia, la titularidad de la soberanía se ha desplazado al pueblo.

En México, en el artículo 39 constitucional se señala respecto de la soberanía: "Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

## CAPITULO SEGUNDO

### EL ESTADO: SUJETO, EN EL PROCESO ECONÓMICO NACIONAL

#### 2.1 INTRODUCCIÓN

A finales de la década de los setenta en nuestro país, tomó gran fuerza la idea de formular un capítulo constitucional especializado en materia económica<sup>1</sup>, ya que la actividad estatal en este rubro no reconocía límites, ni contaba con criterios definitivos sobre la naturaleza, objetivos y alcances de su intervención en la actividad económica. Durante un periodo que podemos caracterizar de transición, que corre de 1982 a 1988, se advirtió la urgencia de reestructurar un modelo que permitiera el desarrollo de la economía no sólo en razón de su crecimiento sino que además fuera consistente y sólido, ya que se manifestaban problemas como la disminución en el precio del petróleo, incremento en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, alarmante aumento de la deuda pública exterior, inflación, y caída de los salarios, entre otros, situación que exigía una nueva propuesta

El 3 de febrero de 1983 se reformó íntegramente el contenido de los artículos 25 y 26 constitucionales, igualmente se introdujeron modificaciones importantes en los artículos 27, 28 y 73 de la Carta Magna, de esta manera se

---

<sup>1</sup> Existen antecedentes, por ejemplo la propuesta señalada por el Partido Popular Socialista del 5 de octubre de 1965, en la que Vicente Lombardo Toledano proponía crear el capítulo segundo, del título primero de la Constitución, titulado "De la economía nacional". Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Comentario al artículo 28 constitucional" en AAVV. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* Tercera edición Editada por Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México 1992. p. 132

integró lo que algunos autores<sup>2</sup> designaron como el capítulo económico de la Constitución

El contenido del capítulo económico de la Constitución se refiere esencialmente a tres instituciones: la Rectoría Económica del Estado, el Sistema de Economía Mixta y, el Sistema de Planeación Democrática.

## **2.2 ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL.**

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 25 Constitucional que le dio un contenido diferente al original, ya que inicialmente se refería a la inviolabilidad de la correspondencia.

Este artículo 25 contiene las bases del régimen económico del Estado en México, así se plantearon los principios básicos del sistema económico nacional, dentro de los cuales son de gran importancia la Rectoría Económica del Estado y el Sistema de Economía Mixta.

### **2.2.1 RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

El primer concepto al que este artículo hace referencia es al Estado, objeto de estudio en el capítulo primero de este trabajo de tesis. El Estado como institución política compleja tiene a su cargo la responsabilidad de la rectoría económica, así como su ejecución a fin de alcanzar el desarrollo nacional.

---

<sup>2</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana" en AAVV. *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Primera edición Editorial Porrúa, México 1985 p 111.

La relación entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de la economía nacional es de gran importancia ya que la sociedad encomienda a la autoridad estatal, la rectoría económica, y su instrumentación.

El término “rectoría”, según se puede leer en la Enciclopedia Jurídica OMEBA<sup>3</sup>, significa: “dirigir, gobernar, mandar”, así entendemos, metafóricamente que, “ el Estado es el director jurídico de la orquesta económica de México ”<sup>4</sup>.

En el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>5</sup>se define a la rectoría económica del Estado como. “ ..la sistematización y la elevación a rango constitucional de las atribuciones del Estado en la economía, así como la definición de los principios y objetivos que los distintos agentes económicos deben de observar al desarrollar una actividad económica”.

Con respecto a la rectoría económica estatal el maestro Ignacio Burgoa señala que: “ . la rectoría del Estado entraña un conjunto de facultades en favor de sus autoridades u órganos para dirigir la vida económica del país”.<sup>6</sup>

A pesar de que la idea de rectoría implique mando y dirección, concomitante al desarrollo de esta actividad, los órganos estatales bajo el imperio de la ley, deberán, en todo momento, respetar las libertades y derechos de que goza cada individuo en lo particular.

---

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XIX s/e , Buenos Aíes 1978. p 559.

<sup>4</sup> ROSSELL, Mauricio *La modernización nacional y la inversión extranjera*. Primera edición. Editorial Joaquín Porrúa, México 1991. p. 259

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo III Segunda Edición Editorial Porrúa, México 1988 p. 269

<sup>6</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Las garantías individuales* Vigésimo cuarta Edición. Editorial Porrúa, México 1992 p.728

La rectoría del Estado es una figura jurídica en la cual una de sus manifestaciones esta referida a la economía, para exponer este punto de gran importancia, es necesario realizar una breve reflexión acerca del papel y de la postura que ha desplegado el Estado al intervenir dentro de la economía. Durante los siglos XVIII y XIX al Estado se le imputó el papel de gendarme o policía, por virtud del principio *laissez faire, laissez passer*<sup>7</sup> desarrollado por el notable inglés Adam Smith en el siglo XVIII, el cual en su obra "*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*"<sup>8</sup>, señaló como puntos básicos de su doctrina: la libertad económica del individuo por un lado y por el otro el interés personal.

La desigualdad económica y la injusticia por la detentación de los medios de producción en las clases económicamente fuertes, son el resultado de la praxis de los postulados liberales, que como reacción motivaron una nueva actitud del Estado frente a las relaciones económicas; tal reacción se objetivó en dos posturas.

1. El intervencionismo de Estado.
2. La rectoría económica.

**Intervencionismo de Estado.** El intervencionismo de Estado consiste en que el ente político asume la actitud de protector coactivo, con el fin de equilibrar la desigualdad de clases existente, e intenta impulsar el mejoramiento de la

---

<sup>7</sup> "Dejai hacer, dejai pasar", lema del librecambismo, atribuido a J.C. de Gournay, ministro francés a mediados del siglo XVIII, y vulgarizado a partir de la publicación de la "*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*" de Adam Smith

<sup>8</sup> "Todo hombre con tal de que no viole la leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para proseguir su propio interés como le plazca dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas" SMITH Adam. *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones*. Tercera reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1982 p 612.

población en su conjunto, a diferencia del Estado a que se refería Adam Smith<sup>9</sup>, en el que la institución política sólo se ocupaba de la defensa del país, la administración de la justicia y la conservación de ciertas obras públicas.

El intervencionismo no limita de manera total la libertad, sino que la condiciona a determinados propósitos para acabar con la explotación del hombre por el hombre, situación que caracterizó al régimen liberal individual.

**La Rectoría Económica.** Consiste en la actividad que desarrolla el Estado a través de las funciones legislativa y administrativa en la dirección de la economía nacional.

La Rectoría Económica, en el caso de México es la tarea que le corresponde al Estado para dirigir y coordinar los esfuerzos de los sectores productivos, como son el público, el social y el privado, para alcanzar el desarrollo económico nacional. Así hoy la rectoría del desarrollo, por parte del Estado, es el ejercicio de la actividad gubernamental en el ámbito económico, es decir, como cualquier Estado moderno, el Estado mexicano promueve, induce y orienta su acción hacia los grandes objetivos del desarrollo

## 2.2.2 LA ECONOMÍA MIXTA

Importante concepto al que hace referencia el artículo 25 constitucional, es el de “la economía mixta”, el cual se traduce en la intervención y participación de

---

<sup>9</sup> “ El sistema de libertad natural reserva solamente tres obligaciones al soberano la defensa del país, la administración de la justicia, y la conservación de ciertas obras públicas.” SMITH Adam *Investigacion sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones Op. cit* p 612

sectores en la economía nacional, ya que se establece que “...concurrirán al desarrollo económico los sectores público, social y privado”<sup>10</sup>.

El sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad estatal, ya sea total o mayoritaria.

El sector social esta constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad común, ésta se configura por las formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, y cooperativas, entre otras.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad particular, es decir, aquella que tienen los individuos sea de manera directa, o como titulares de acciones o cualquiera otra forma de participación en sociedades que puedan ser transmitidas a otros individuos.

Aunado a la definición de los sectores económicos, es de igual importancia el señalamiento de los diferentes tipos de propiedad

De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad de tierras y aguas, se divide en. propiedad pública, social y privada.

La propiedad pública, es la atribuida al Estado, como entidad con personalidad jurídica propia, se tiene en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Así lo señala el tercer párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La propiedad social, es aquella atribuida básicamente a las comunidades agrarias y a las diversas organizaciones laborales, que para distintos propósitos pueden constituir en su calidad de personas jurídicas.

La propiedad privada surge cuando un bien se encuentra atribuido a una persona física o moral, este tipo de propiedad esta sujeto a las modalidades que dicte el interés público.<sup>12</sup>

Este régimen de propiedad triangular con las libertades individuales y sociales de las que gozan y las propias atribuciones del Estado para intervenir en este proceso, determinan el carácter mixto de la economía mexicana y el papel rector del Estado en el desarrollo nacional.<sup>13</sup>

Para ahondar más en lo referente al término de economía mixta, señala Eduardo Novoa Monreal<sup>14</sup> que, "... economía mixta es una economía de mercado, en la cual los medios de producción son de propiedad en parte privada y en parte estatal, en que la asignación de los recursos y los objetivos fijados vienen determinados por decisiones privadas y públicas, en la que la distribución de la producción depende de los recursos privados y de las orientaciones estatales, y en la que el nivel de actividad económica reconoce ese doble condicionamiento."

---

<sup>11</sup> Encontramos referencias en el texto constitucional sobre la propiedad pública, en los párrafos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental

<sup>12</sup> Así lo establecen los párrafos tercero y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>13</sup> *Cfr* DF LA MADRID HURTADO, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional* Tercera edición Editorial Porrúa, México 1986 p 23

<sup>14</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo *Instrumentos jurídicos para una política económica avanzada* Primera edición Editorial De Palma, Buenos Aires 1987 p 32



### 2.2.3 EL DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONÓMICOS EN EL ARTÍCULO 25 CONSTITUCIONAL.

Se desprende del párrafo primero<sup>15</sup> del artículo 25 constitucional que los objetivos que persigue el Estado son: garantizar que el desarrollo nacional a su cargo sea integral, fortalecer la soberanía nacional, así como al régimen democrático, estos objetivos, en nuestra opinión, son los fines perseguidos en toda actuación que el Estado realiza en cualquiera de sus funciones gubernamentales no solamente en el ámbito económico.

Los conceptos de crecimiento y de desarrollo económicos son de vital importancia en el texto de dicho artículo 25 constitucional. El crecimiento es un fenómeno objetivo, que puede ser definido como: el incremento de las diferentes actividades económicas, manifestándose en la expansión de las fuerzas productivas de un país, es decir, el trabajo y el capital. Existen variables económicas para medir las formas y las manifestaciones del crecimiento económico y social en un país tales como:

- "La producción total del país medida por el producto interno bruto (P I B ).

---

<sup>15</sup> "Art. 25 Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"

- La producción sectorial, o sea, la producción de los sectores agropecuario, industrial y de servicios.
- La producción por ramas económicas seleccionadas, producción agrícola, ganadera, pesquera, petrolera, minera, metalúrgica, energética y otras.
- Los ingresos generados en el país, medidos por el Ingreso Nacional ( I.N.).
- Los ingresos per cápita (I.P.C.) que son el promedio resultante de dividir el ingreso nacional entre la población del país.
- El nivel de empleo.
- El nivel de ahorro e inversión ya sea pública, privada, interna o externa.
- La infraestructura, es decir, construcción de caminos, carreteras, escuelas, hospitales, y obras de irrigación, entre otras
- Balanza comercial favorable, que se traduce en: más exportaciones y menos importaciones".<sup>16</sup>

El desarrollo económico referido en el párrafo primero del artículo 25 constitucional, es entendido como el proceso por el cual un país pasa de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma, este nivel de desarrollo cuando se alcanza, implica cambios cualitativos y cuantitativos en el nivel de vida de la población en su conjunto.

El desarrollo integral significa el avance paralelo de los sectores y ramos de las distintas actividades del país a través de la aplicación de medidas y mecanismos determinados, con el objeto de alcanzar el progreso y mejoramiento

---

<sup>16</sup> MÉNDEZ M , Silvestre J. *Problemas económicos de México*. Tercera edición Editorial. McGraw Hill, México 1994 p 318

del nivel de vida de la población. El desarrollo en conclusión, no es el simple crecimiento de una cifra estadística, sino un cambio en la estructura de la producción y de las relaciones sociales y el ascenso a un plano nuevo, distinto del estadístico, que contiene a la vez características culturales, técnicas y humanas

El primer párrafo del artículo 25, también se refiere a la soberanía nacional y al régimen democrático, cabe señalar que ambos términos, son cualidades *sine qua non* del Estado moderno, a las que se pretende reforzar mediante la política económica.

### **2.3 SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA. ARTÍCULO 26 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 26 constitucional antes de las multicitadas reformas, se refería a la prohibición de alojamiento en casas particulares en tiempos de paz a los miembros del ejército, como sabemos es ahora el artículo 16 constitucional donde se encuentra este texto.<sup>17</sup>

El artículo 26 constitucional versa sobre el Sistema Nacional de Planeación Democrática La Planeación, que si bien es cierto que siempre ha sido necesaria, actualmente es un aspecto fundamental dentro de las sociedades

---

<sup>17</sup> Las garantías individuales previstas en el texto original de los artículos 25 y 26 fueron trasladadas al artículo 16, ahora los párrafos tercero y cuarto, respectivamente.

contemporáneas<sup>18</sup>, la complejidad del Estado moderno impone la necesidad de la planeación como un instrumento esencial en el planteamiento de objetivos concretos, así como la definición de mecanismos, fórmulas, y procedimientos para su realización, la evaluación del avance conseguido y la obtención de resultados. El aspecto de la planeación reafirma la idea de rectoría del Estado, ya que éste es el encargado de la organización del Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional, es decir, la planeación es el instrumento con que la Constitución dota al Estado para englobar y sistematizar la facultad de rectoría del desarrollo nacional. El sistema de planeación, como lo señala el propio precepto constitucional, tiene entre sus objetivos propiciar el crecimiento de la economía mediante la realización de los objetivos, con tal fin se deben satisfacer los siguientes requisitos: solidez, dinamismo, permanencia y equidad.

- SOLIDEZ EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, por solidez entendemos la congruencia de las finalidades dentro de un marco general que permita su alcance, las diferentes actividades que forman parte del crecimiento económico plantean

---

<sup>18</sup> "El crecimiento que ha tenido la administración pública mexicana hace obligado el tema de la planeación, en efecto los crecimientos agregados, a veces desarticulados riñen con la naturaleza de un Estado moderno y limitan severamente las posibilidades de ofrecer a la comunidad servicios eficientes y satisfactorios" VALADÉS, Diego "El capítulo económico de la Constitución" en AAVV *La Constitución Mexicana Rectoría del Estado y Economía Mixta* Primera edición. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México 1985 p 32  
La planeación, se ha sostenido por la ONU, es el conjunto bien concertado de esfuerzos dirigidos a acelerar el crecimiento o a mantener su ritmo si ya es elevado, darle la mayor regularidad posible y mejorar la distribución del ingreso Cf. ASTUDILLO URSÚA, Pedro. *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico* Sexta edición Editorial Porrúa, México 1988 p 127

un determinado lugar dentro del desarrollo por lo que deben especificarse las prioridades en el tiempo, evaluación y alcance.

- DINAMISMO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, el crecimiento, como fenómeno económico será capaz de responder a los problemas y necesidades que plantea la vida social actual. Hoy en día existen medios eficaces para la realización de un diagnóstico certero acerca de los requerimientos y necesidades que se demandan dentro de los diversos sectores sociales, son instrumentos en los que de alguna u otra manera se pueden basar las instituciones encargadas para la obtención de datos que se aproximen a la situación real, sin embargo es un aspecto en el que debemos todavía trabajar, ya que la falta de veracidad de las cifras en las estadísticas y la realidad social, económica y política, acarrea problemas como la falta de credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos.

- PERMANENCIA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO; sin ser contradictorio al dinamismo, los objetivos del sistema de planeación deben desarrollarse dentro de una vigencia determinada, para el alcance efectivo de sus fines y programas trazados.

- EQUIDAD EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, es decir, consiste en provocar un equilibrio entre los sectores de la población para cubrir las demandas y necesidades en todos los niveles sociales.

Consideramos que otro requisito de la planeación económica, según lo señala el artículo 26 constitucional, es el aspecto democrático, esto se traduce en la participación de la sociedad en la realización del proyecto nacional del que habla el propio artículo en su tercer párrafo, esta práctica se puede llevar a cabo a través del diseño de un plan que señale, no sólo criterios técnicos, sino genuinas aspiraciones sociales, expresadas por los diversos sectores de la población, sin embargo consideramos que esto resultará nugatorio si se ignoran las posibilidades reales de cumplimiento de lo planeado.

El problema medular de la planeación económica consiste en el uso más eficiente de los recursos existentes, esto se traduce en la racional canalización de las fuerzas productivas, la movilización y centralización del excedente económico, es decir, el ahorro, la creación de una industria netamente nacional, la formación de profesionistas y técnicos, y la reglamentación de las inversiones extranjeras, entre otros. En conclusión, la planeación económica es la actividad coordinadora del desarrollo, que debe cubrir con carácter imperativo la totalidad del sistema económico.

### **2.3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.**

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento importante en el cual se documentan explícitamente los objetivos de carácter económico a desarrollar, y las medidas para lograr su alcance. El Ejecutivo Federal es el encargado de la formulación y confección del Plan Nacional de Desarrollo, se le encomienda también la instrumentación de los objetivos señalados, verificar el curso de aplicación y evaluar el alcance del fin propuesto.

El artículo 21 de la Ley de Plancación señala que el Plan Nacional de Desarrollo será expedido dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 está dividido en cinco capítulos a saber:

1. Soberanía;
2. Por un Estado de derecho y un país de leyes;
3. Desarrollo democrático;
4. Desarrollo social, y
5. Crecimiento económico.

“El objetivo estratégico fundamental -señala el mismo PLANADE 1995-2000- es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que

fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia”.

En el Plan Nacional de Desarrollo se determinan los órganos responsables en el proceso económico. El poder ejecutivo asigna a determinados órganos su intervención y participación en el proceso de planeación, también plantea la coordinación con las Entidades Federativas a través de convenios, de esta manera se hace posible la vinculación orgánica de los Estados de la federación y el gobierno federal

En atención a lo prescrito en el artículo 25 constitucional se llevan a cabo mediante la inducción y la concertación, las actividades de planeación correspondientes a los particulares.

### **2.3.2 LEY DE PLANEACIÓN**

La exposición de motivos de la Ley de Planeación, señala que “...la tarea de la ley de planeación es orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país” El Doctor Kennesy Zoltan<sup>19</sup> señala acerca del proceso de

---

<sup>19</sup>Cit por VALDÉS ABASCAL, Rubén. “Dimensión Jurídica de la Planeación” en AAVV. *La Constitución Mexicana. Rectoría Económica y Economía Mixta* Primera edición Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México 1985 pp 366 y 367



planeación que: “. éste deberá cubrir tres aspectos importantes: el primero consistirá en establecer las posibilidades y limitaciones de la planeación en un plano más abstracto, que tenga en cuenta la comprensión teórica del proceso socioeconómico; el segundo tendrá por objeto evaluar la evidencia empírica acumulada dentro del proceso de planeación, y ponderar los compromisos y expectativas que se han previsto cumplir o alcanzar, y el tercero implica analizar las posibilidades de comprobación de la planeación económica, de manera que pueda garantizarse que ésta desempeñará un rol efectivo en los límites socioeconómicos y en los límites que se aprecien en la práctica”.

La ley que en este apartado se comenta, es un instrumento importante para llevar al cabo la planeación económica en nuestro país. La ley de planeación está dividida en siete capítulos y una sección de artículos transitorios.

En el capítulo primero, “De las Disposiciones Generales”, se fija el objeto de las normas que la componen, se señalan los principios básicos, el concepto de la Planeación Nacional del desarrollo, y los órganos encargados de la conducción de la planeación.

El capítulo Segundo, denominado “Del Sistema Nacional de Planeación Democrática”, versa principalmente sobre los aspectos de la planeación que corresponden a la Administración Pública Federal.

En el capítulo tercero, “De la Participación Social en la Planeación”, se señalan las organizaciones representativas de clases, grupos e instituciones que participarán como órganos de consulta permanente a través de los llamados Foros de Consulta Popular, junto con la participación de los miembros del Congreso de la Unión.

El capítulo cuarto define la naturaleza, contenido y alcances del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros aspectos importantes se señalan, los programas sectoriales, los institucionales, los regionales y los especiales. El Plan Nacional de Desarrollo así como el conjunto de programas deberán someterse a la aprobación del Presidente de la República y una vez aprobados serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal.

El capítulo quinto, “De la Coordinación”, como lo señala el propio artículo 26 constitucional, el Ejecutivo Federal mediante la coordinación conviene con los gobiernos de las Entidades Federativas, a fin de que éstas participen en el proceso de planeación, esta coordinación se extiende también a los municipios.

En el capítulo sexto, sobre “Concertación e Inducción”, se establece que el Ejecutivo Federal por sí o a través de sus dependencias y de las entidades paraestatales concertará con las representaciones de los sectores social y privado, la determinación de los objetivos previstos en el Plan.

El capítulo séptimo se refiere a la “Responsabilidad de los Funcionarios de la Administración Pública Federal” por el incumplimiento de las disposiciones de la propia Ley de Planeación.

## **2.4 ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS. ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.**

Durante un largo período el artículo 28 constitucional permaneció sin modificaciones, en los años 1982 y 1983 este artículo fue objeto de dos reformas: una circunstancial, es decir, la referente a la nacionalización del servicio público de banca y crédito, y otra, de carácter integral, donde se enmarca expresamente la participación del Estado en la economía. El contenido del artículo 28 es variado en temas y materias, por lo que en los apartados siguientes concentraremos el análisis sobre la participación del Estado en la economía, en particular, la distinción entre áreas de la actividad económica. estratégicas y prioritarias.

### **2.4.1 ÁREAS ESTRATÉGICAS.**

El párrafo cuarto del artículo 28 reserva al Estado de manera exclusiva diversas actividades económicas, denominadas áreas estratégicas. El contenido del texto no tiene un carácter limitativo, ya que, además de señalar algunas

actividades consideradas como estratégicas, se faculta al órgano Legislativo y al Ejecutivo Federal, como iniciador de leyes,<sup>20</sup> para incluir o desincorporar de este control estatal cualquier actividad económica, cuando así lo demande el interés general. Ejemplo de esto lo encontramos en las reformas que se han realizado respecto de la petroquímica básica, comunicación vía satélite y ferrocarriles, entre otras.

Las áreas estratégicas son actividades económicas que representan particular importancia en el desarrollo nacional, se trata de la producción de bienes y la prestación de servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o implican la explotación de recursos no renovables; se prevé que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y la vigilancia sobre quienes realicen actividades de estas características, en las que la Constitución prevé la participación privada o social.

#### **2.4.2 ÁREAS PRIORITARIAS.**

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>21</sup> define a las áreas prioritarias como "...el conjunto de actividades económicas, es decir, la producción y distribución de bienes y servicios, que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza

---

<sup>20</sup> El artículo 71 constitucional atribuye al titular del Ejecutivo Federal el derecho de iniciar leyes o decretos

<sup>21</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo I. *Op cit.* p.76.

por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.”.

La expresión de áreas prioritarias aparece por primera vez en el texto constitucional con las reformas del 3 de febrero de 1983. Actualmente no se han establecido con claridad los criterios para la determinación de las áreas prioritarias con fines de desarrollo, se afirma que la delimitación de estas áreas se encuentra en el PLANADE donde a través de los diferentes programas sectoriales, como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, entre otros, se asignan directamente recursos por parte del Estado, sin embargo en el PLANADE no hay ninguna definición de áreas prioritarias, es de vital importancia mencionar que en el último párrafo del artículo 28, se señala la autorización de subsidios a las actividades prioritarias. En virtud de las consideraciones hechas, sería trascendente determinar en un cuerpo legal, la definición precisa de las áreas estudiadas y dándoles renovada vigencia para su eficaz desarrollo.

## **2.5 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA.**

### **2.5.1 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA ECONÓMICA. ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.**

El artículo 73 constitucional establece las principales facultades del Congreso de la Unión, entre otras, las facultades en materia patrimonial y económica:

“Art. 73 El Congreso tiene facultad.

...IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XXIX-D Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social,

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;

XXIX-F Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y 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 fracción X sistemáticamente establece que las leyes que en materia patrimonial puede expedir el Congreso, atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia constitución califica de estratégicas y prioritarias.

Dentro del rubro en materia económica, las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: de control financiero, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económicos, estos puntos los regula el artículo 73 constitucional fracciones VIII, X, XVIII y XXIX-D, E y F, respectivamente.

Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en el ámbito de rectoría y desarrollo económicos, se refieren principalmente a la planeación nacional del desarrollo económico y social, el abasto y control de áreas económicas, a la promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera y a la transferencia de la tecnología, también tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los Estados.

## **2.5.2 FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONÓMICA.**

### **ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.**

“Art. 131. Segundo párrafo.

El Ejecutivo Federal, podrá se facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de la tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

En el segundo párrafo de este artículo, el Congreso de la Unión delega atribuciones legislativas en el Ejecutivo al poner en sus manos el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país, siempre y cuando se presenten las siguientes situaciones: cuando se estime urgente a fin de regular el comercio exterior y la economía del país, cuando el fin sea el logro de la estabilidad de la producción nacional y cuando por cualquier propósito se obtenga el beneficio del país.



El Congreso de la Unión así como el Ejecutivo Federal deben cumplir en un marco de ley con las disposiciones señaladas no sólo en la norma fundamental, sino hasta con el más sencillo decreto o programa económico, ya que de presentarse lo contrario nos enfrentaríamos a la hipótesis de que instituciones como la Rectoría Económica, el Sistema de Economía Mixta y la Planeación Económica, quedarían bajo la potestad unipersonal del titular del Ejecutivo, a merced de funcionarios y empresas extranjeras, esto podría evitarse si el Congreso de la Unión, ejerciera las facultades otorgadas y cumpliera cabalmente con las obligaciones de control a su cargo.

## CAPITULO TERCERO

### LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO

#### 3.1 INTRODUCCIÓN

El objetivo del capítulo tercero de esta tesis es evaluar, desde el punto de vista jurídico, la viabilidad y la pertinencia del papel que juega la inversión extranjera y en particular la inversión extranjera directa en el desarrollo económico de nuestro país.

De igual manera, se pretende enfatizar, por un lado los desequilibrios y contradicciones que son consecuencia de la actuación sin límites por parte de los inversionistas extranjeros, consecuencias que a todas luces, afectan el desarrollo económico del país y en el momento actual, limitan las posibilidades de crecimiento del sistema productivo del mismo; empero, adoptar una actitud pesimista de origen, por la cual se afirmara que la inversión extranjera directa provoca en primera instancia un impacto negativo en el desarrollo de México, sería desequilibrada, toda vez que, por otro lado, la inversión extranjera contribuye a acelerar el proceso de acumulación del capital, a generar nuevos empleos, a modernizar la estructura productiva e industrial, a la implantación de nuevas técnicas de ventas y mercadeo más moderno y a la novación de tecnología, entre otros

Por lo tanto, es necesario, un análisis general del desenvolvimiento de este fenómeno en uno de sus ámbitos de actuación, ya que no sólo se vislumbra desde un punto de vista económico, sino que sus repercusiones llegan hasta otros ámbitos nacionales, entre los que se encuentran el político, el social, el cultural, el tecnológico y por supuesto el jurídico, del cual en el presente capítulo trataremos.

Partamos de la premisa de que una actividad como lo es la inversión extranjera, es objeto indispensable de análisis para los gobernantes, a fin de estar en posibilidad de formular una política económica que tome en cuenta costos y beneficios, para maximizar sus aportaciones y minimizar sus cargas y así determinar la función que desempeñará esta actividad.

Es de gran importancia la planeación y realización de una política económica que prevea estos aspectos dentro de los cuales actuará este fenómeno.

Primeramente entendemos por política económica "...el proceso mediante el cual el gobierno de un país distribuye bienes, servicios y privilegios, o establece las normas para que sean distribuidos por otras instituciones sociales"<sup>1</sup>. Una de las ramas que forma la "Enciclopedia política"<sup>2</sup>, es la política económica, de la cual el maestro Pedro Astudillo Ursúa apunta: "...es la que proporciona al gobernante los medios o instrumentos con los que puede alcanzarse determinados fines del modo más racional posible"<sup>3</sup>, en el mismo sentido José Silvestre Méndez<sup>4</sup> señala que " la política económica es el conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado con el objeto de regular los hechos y fenómenos económicos, así el objeto principal de la política económica es lograr el desarrollo socioeconómico del país". De lo antes expuesto bien se puede afirmar que la dirección pública de los

---

<sup>1</sup> CHARLES R., Adrián. Voz "Política Local" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* Volumen VIII Dirigida por David L. Sills. Edición española dirigida por Vicente Cervera Tomas Editorial Aguilar Ediciones, Madrid 1979. p. 364

<sup>2</sup> "Existen diversas clases de políticas: de población o demográfica, sanitaria, económica y otras, que integran la llamada *Enciclopedia Política*". ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. *El Régimen Jurídico y la Política en Matern de Inversiones Extranjeras en México*. Primera edición. Editorial Themis, México 1990. p. 80

<sup>3</sup> ASTUDILLO URSÚA, Pedro. *Elementos de Teoría Económica*. Primera edición. Editorial Porrúa, México 1988 p. 192.

<sup>4</sup> MÉNDEZ M., J. Silvestre. *Problemas económicos de México*. Tercera edición Editorial. McGraw-Hill, México 1994. p. 332

asuntos relativos a la inversión extranjera directa, se ubica dentro del ámbito de la política económica<sup>5</sup>.

Los instrumentos materiales por los que pueden cumplimentarse las diversas políticas que se desarrollan dentro del Estado, como la política educativa, la política de salud, la política fiscal, la política crediticia, la política monetaria, etc., y principalmente para la obtención de resultados positivos y el logro de los fines trazados son de diversa índole; sin embargo, el medio formal para el desenvolvimiento de las políticas estatales es sin duda la ley.

La ley, como instrumento formal de las políticas del Estado, se motiva e informa de las necesidades y realidades nacionales, ya que sería erróneo pensar que la ley es una norma ajena a sus fuentes materiales parafraseando a García Maynez<sup>6</sup>, por lo tanto no es un producto acabado e inmutable, “.. así el conocimiento de la realidad social será lo que dé luz para interpretar las nuevas normas jurídicas que la sociedad ha menester”<sup>7</sup>.

De lo antes expuesto, se hace patente la necesidad de conocer, por lo menos a grandes trazos, la esencia de la inversión extranjera para, a partir de este análisis, reconocer la *ratio legis* de la ley que pretende regularla.

---

<sup>5</sup> Cfr. ALVAREZ SOBERANIS, Jaime *El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México*. Op. cit. p. 80.

<sup>6</sup> El gran jurista mexicano, señala las tres acepciones que tiene la palabra *fuerza*, así distingue fuentes formales, reales e históricas; a lo que apunta “..llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas...” y continúa el maestro, “..la legislación se encuentra determinada por las situaciones reales que el legislador debe regular, las necesidades económicas o de las personas a quienes la ley está destinada y, sobre todo, la idea del derecho y las exigencias de la justicia, la seguridad y el bien común” GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho* Cuadragésima edición Editorial Porrúa, México 1989. pp. 51-52

<sup>7</sup> RANGEL, COUTO, Hugo. *La Teoría económica y el derecho* Cuarta edición. Editorial Porrúa, México 1982. p. 18.

El análisis propuesto tiene como objetivo encontrar la idoneidad de la ley, en este caso en particular la Ley de Inversión Extranjera, para evitar que la inversión extranjera se convierta en un obstáculo en el desarrollo del país, y que por el contrario, sea esa inversión extranjera un factor favorable a los intereses nacionales.

Es indudable que nos encontramos ante una problema de “soberanía de Estado”, “...ya que las actividades de las grandes corporaciones económicas, los descubrimientos científicos aplicados a la tecnología modifican constantemente las concepciones tradicionales del derecho”<sup>8</sup>, donde una gran balanza, por un lado nos muestra el proceso de acumulación de capitales y transferencia de tecnología, entre otras, con todas sus consecuencias y por el otro obstáculos que carcomen nuestra débil estructura económica

### **3.2 LA INVERSIÓN EXTRANJERA.**

El concepto inversión extranjera debe ser analizado desde dos puntos de vista, uno económico y otro jurídico, toda vez que, a la idea genérica de *inversión*, concepto sin duda alguna de naturaleza económica, se suman consideraciones de índole jurídico.

#### **3.2.1 CONCEPTO ECONÓMICO.**

Desde el punto de vista económico la inversión “... es un concepto que implica la acción de invertir, gramaticalmente es un verbo transitivo, cuyo analogado fundamental consiste en poner una suma de numerario a trabajar para obtener un rendimiento o utilidad”<sup>9</sup>; desde esta perspectiva, se hace evidente la

---

<sup>8</sup> RANGEL COUTO, Hugo. *La teoría económica y el derecho* Op. cit. p. 21.

<sup>9</sup> ALVAREZ, SOBERANIS, Jaime *El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México* Op. cit p 26.

finalidad o teleología de la inversión en general, y por lo tanto, de la inversión extranjera en particular, es decir el alcance de un beneficio económico.

Para la ciencia económica, inversión es el uso parcial del ingreso con propósitos distintos al de consumo; por lo que existe una estrecha relación entre el ahorro y la inversión, ya que sólo a través de aquél se puede crear capital disponible para llevar a cabo inversiones, así entendemos que la conjunción de ambos es decir, el ahorro y la inversión, son, al mismo tiempo, tanto la causa como el resultado del desarrollo económico.

Por lo antes dicho, el concepto de inversión se vincula a dos temas centrales: la formación y el mantenimiento de capital productivo, mercantil y financiero; y consideramos importante agregar como nota distintiva su finalidad, es decir, la búsqueda de un rédito o ganancia.

### 3.2.2 CONCEPTO JURÍDICO.

En términos jurídicos, la inversión se define como "...un acto jurídico o un conjunto de actos jurídicos mediante los cuales una persona física o moral dispone de bienes para que los mismos reditúen una utilidad"<sup>10</sup>.

A lo expuesto y al contenido del artículo 2º de la Ley de Inversión Extranjera, a la fecha vigente, podemos decir que la inversión extranjera es el acto o conjunto de actos jurídicos que, con el fin de obtener un beneficio de índole económico, realizan en nuestro país las personas físicas o morales de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica.

---

<sup>10</sup> PÉREZ MIRANDA, Rafael. "La Inversión Extranjera Directa" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Escuela libre de Derecho, año 14, número 14 México 1990 p 556

### 3.2.3 NOTAS ESENCIALES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

De lo antes señalado surgen tres notas esenciales de la inversión extranjera, a saber: nota subjetiva, o sea, la que atiende a los sujetos de derecho que la realizan; nota objetiva, es decir, los actos y negocios jurídicos por los que se desarrolla; y por último una nota que comprende el aspecto teleológico de la inversión extranjera, es decir, la que tiene en cuenta la finalidad de los actos realizados por el sujeto, consistentes en la obtención de un beneficio económico mediante la participación en el capital de una sociedad, y eventualmente, en la intervención dentro de la administración de empresas, que realizan sus actividades en México.

#### 3.2.3.1. NOTA SUBJETIVA

Los sujetos que realizan o desarrollan la inversión extranjera son calificados legalmente como *inversionistas extranjeros*, esto se desprende de la fracción tercera del artículo segundo de la Ley de Inversión Extranjera, que expresa textualmente:

“Art. 2 Para los efectos de esta ley, se entenderá por

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

Acorde a lo anterior las persona físicas extranjeras, se definen *a contrario sensu*, como aquellas que no son mexicanas, según lo dispuesto por nuestra Carta Magna<sup>11</sup> y la Ley de Nacionalidad, que en la fracción IV del artículos segundo señala:

---

<sup>11</sup> Así, con respecto a los extranjeros, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa en su artículo 33: “ Art 33 Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo primero, título primero de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país ”

“Art. 2º Para los efectos de esta ley se entenderá por:

IV. Extranjero: aquél que no tiene la calidad de mexicano”.

Las personas morales extranjeras son definidas, gracias a una interpretación extensiva del artículo noveno de la ley de Nacionalidad, como aquellas personas morales a las que no se les atribuye la nacionalidad mexicana, toda vez que no cumplen con los requisitos de carácter formal señalados en dicho artículo y que a la letra dicta:

“Art. 9. Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal.

Las personas físicas y morales extranjeras deberán cumplir con lo señalado por el artículo 27 constitucional”.

Por entidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica se debe entender que la ley se refiere a sociedades constituidas en el extranjero y que carecen de personalidad jurídica en la Ley de Sociedades Mercantiles, sin embargo la Ley de Inversión Extranjera si le atribuye una personalidad jurídica que es concreta y paradójicamente la de ENTIDADES ECONOMICAS EXTRANJERAS SIN PERSONALIDAD JURIDICA, rubro bajo el cual las regula.

### **3.2.3.2. NOTA OBJETIVA**

Se refiere a los actos y negocios jurídicos necesarios para la realización de la inversión extranjera; sobre el particular, en la fracción segunda del artículo segundo de la Ley de Inversión Extranjera, señala:

Art. 2. 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.”. Todos estos elementos son sin lugar a duda, desplegados mediante actos jurídicos<sup>12</sup>.

### 3.2.3.3 NOTA TELEOLÓGICA.

Algunos autores<sup>13</sup> atinadamente señalan como elemento importante de la inversión extranjera el teleológico, es decir, la finalidad, conforme a esta nota esencial se puede calificar a la inversión extranjera en inversión política e inversión productiva.

La inversión política es la que realizan los Estados económicamente poderosos en países de economías débiles con el propósito de obtener un sometimiento del Estado receptor. Este tipo de inversiones ha dado lugar al fenómeno denominado “colonialismo económico”, por el cual los Estados ajustan sus actuaciones, tanto en el orden interno, como en el internacional, a las directrices que fija la metrópoli económica.

La inversión productiva, es la que se realiza con el fin de obtener ganancias, acaparar materias primas etc.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> “El acto jurídico -señala el maestro Rafael Rojina Villegas- es uno de los conceptos fundamentales del derecho, pues realiza los principales supuestos jurídicos. Se le define como una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico”. ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo Primero Sexta edición Editorial Porrúa, México 1990. p. 325.

<sup>13</sup> “En toda inversión hay un propósito de lucro: se realiza para alcanzar un beneficio, que puede ser de diversa índole, pero que es su motivación y fundamento”. ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. *El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México Op cit.* p.56

En el mismo sentido Ignacio Gómez Palacio señala. “...cuando una persona destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad, esta invirtiendo” GÓMEZ PALACIO, Ignacio. *Inversión extranjera directa*. Primera edición. Editorial. Porrúa, México 1985 p 14

<sup>14</sup> Cfr. MÉNDEZ SILVA, Ricardo *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. Op. cit.* p. 16.

### **3.2.4. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

Un fenómeno tan complejo como la inversión en general y la inversión extranjera en particular pueden someterse, para su mejor conocimiento, a diversos criterios de clasificación, por lo que consideramos prudente exponer un análisis de los siguientes criterios, a saber: en atención a la nacionalidad de la inversión, en atención a la forma de participación de la inversión extranjera, en atención al origen de los recursos que se invierten, y por último en atención al grado de participación de la inversión extranjera.

#### **3.2.4.1. En atención a la nacionalidad, la inversión se puede clasificar en: inversión nacional y extranjera.**

Sin lugar a duda, una característica del mundo contemporáneo es la interdependencia económica, este aspecto se hace patente por el constante requerimiento de intercambio de bienes y servicios. Este tráfico económico se realiza mediante las operaciones de importación y exportación<sup>15</sup>. Esta circunstancia de interdependencia económica tiene alcances de índole político, toda vez que, ningún Estado puede existir en aislamiento, sin un mínimo contacto con otros Estados.

Lo antes señalado hace patente el hecho de que los bienes de capital también pueden ser objeto de tráfico económico. Así, en tanto que la inversión realizada dentro del territorio del país generador del capital, recibirá la connotación de

---

<sup>15</sup> El comercio exterior es una ampliación del comercio interior y surge de la necesidad de todo país de obtener bienes y servicios que no produce internamente, así como para aprovechar las ventajas comparativas de cada país. Por lo tanto, esta actividad está registrada en las transacciones de importación y exportación que realiza el país con el resto de mundo.

inversión nacional; y por el contrario, si el capital traspasa las fronteras del país que le dio origen, se le denominará inversión extranjera<sup>16</sup>

La inversión extranjera consiste, por lo tanto, en el acto o sucesión de actos a través de los cuales un Estado aporta económicamente en un país distinto, lo que conduce a que los flujos de capital y financieros atraviesen las fronteras<sup>17</sup>.

**3.2.4.2 En atención a la forma de participación de la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión extranjera directa e inversión extranjera indirecta.**

Esencialmente existen dos formas de inversión extranjera: La inversión extranjera directa y la inversión extranjera indirecta. Por inversión extranjera directa entendemos las inversiones de origen particular, y el desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior.<sup>18</sup>

La inversión indirecta<sup>19</sup> es aquella efectuada generalmente a través de préstamos entre gobiernos, de organismos internacionales a gobiernos o a empresas públicas, o bien a través de la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito.

---

<sup>16</sup>Cfr. ALVAREZ SOBERANIS, Jaime *El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras en México Op cit* p 28

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> "...a su vez las inversiones extranjeras directas pueden subdividirse en inversiones directas clásicas e inversiones directas productivas. Las primeras pueden distinguirse como aquellas que se dirigen a industrias o actividades extractivas y cuya finalidad fundamental es realizar exportaciones a los países industrializados; las inversiones productivas son las que se canalizan hacia industrias manufactureras, de transformación y en las cuales si bien el motor sigue siendo el obtener un elevado índice de utilidades, las inversiones tienen una finalidad social que se refleja en la aportación que realiza a la industrialización del país y a su desarrollo económico..." MÉNDEZ SILVA, Ricardo *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. Op cit.* p 14

<sup>19</sup> " La inversión extranjera indirecta admite también una subclasificación, que se conceptúa de la siguiente forma: inversión atada e inversión libre; la inversión atada es aquella que se otorga con la condición de que en un determinado porcentaje, el crédito se destine a la adquisición de mercancías o equipo en el país que otorga el crédito. La inversión libre, es la que queda a disposición del país que recibe el crédito, para emplearlo y canalizarlo por completo dentro de él" *Idem*

**3.2.4.3 En atención al origen de los recursos a invertir, la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión extranjera privada e inversión extranjera pública.**

Atendiendo al origen de los recursos a invertir, la inversión extranjera puede clasificarse en pública y privada.

Las inversiones extranjera públicas son aquellas que se realizan entre gobiernos o instituciones de carácter oficial y pueden dividirse en: préstamos concedidos por organismos internacionales al sector oficial, estatal o local de un país; créditos efectuados entre gobiernos; empréstitos de organismos intergubernamentales a instituciones públicas; y préstamos a empresas privadas con el aval del gobierno.

Las inversiones privadas pueden ser directas o indirectas; las primeras son aquellas que significan la adquisición de activos físicos y tienen el control directo de la empresa de que se trate; las indirectas no conceden el control directo y sólo representan participaciones y adquisición de títulos y valores.

**3.2.4.4. En atención al grado de participación de la inversión extranjera se puede clasificar en: inversión única y mixta.**

En ambos casos la inversión extranjera puede ser única o mixta, es decir, es única cuando el capital del negocio es exclusivamente extranjero y es mixta cuando además del capital extranjero existe capital nacional.

### **3.3 ACTUACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO.**

Sabemos que la inversión extranjera es un fenómeno que se ha presentado en tiempos pasados, sin embargo podemos visualizar un rápido crecimiento a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, en que las naciones participantes carecen de medios para levantar a sus patrias del desastre de la guerra, por lo que la aceptación de la inversión extranjera responde a una necesidad. Actualmente la internacionalización juega un papel importante, hecho que sin duda adquiere gran significación por las olas de modernidad y de globalización<sup>20</sup> actuales. Su aparición se ha venido gestando desde décadas pasadas, así igualmente las políticas sobre inversión extranjera han cambiado substancialmente, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, sin que se hubieran señalado argumentos serios que la justifiquen. De una errática política de control sin objetivos claros, se ha pasado a una exagerada desregularización, no sólo en materia de inversión extranjera, sino también en materia de patentes, marcas, secretos industriales y transferencia de tecnología, legislación que se vincula de manera estrecha con la materia de inversión extranjera. La anterior situación se manifestó en América en países como Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, lo mismo ocurrió con algunos países asiáticos como la India, Indonesia, y Corea del Sur, donde las políticas sobre inversión extranjera han pasado, en general, por dos fases separadas, a saber:

Primera fase: A principios del decenio de 1970 la mayoría de estos países implantaron sistemas reglamentarios rigurosos para la tecnología y la inversión extranjera, a manera de ejemplo esta la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera sancionada en México en 1973. En esta etapa, los países receptores de la inversión extranjera se encontraban robustecidos por el

---

<sup>20</sup> "Lo que hoy se conoce como *globalización* tiene que ver con un viejo proceso. la interrelación de las distintas comunidades en que la humanidad se ha organizado a lo largo de su historia (tribus, feudos, imperios, estados nacionales). Interrelación que se origina en la necesidad de intercambiar productos a efecto de potenciar capacidades productivas, pero que ahora se extiende hasta la necesidad de retroalimentar culturas a fin de no dejar de crecer espiritualmente" GONZÁLEZ SOUZA, Luis. *Soberanía Herida*. Tomo I. sn./edic. Editorial Nuestro Tiempo, México 1994. p 17.

fortalecimiento de su posición negociadora como centros de crecimiento económico<sup>21</sup>.

Segunda fase: A finales del decenio de 1970 y particularmente en los albores de la década de los ochenta, muchos de estos países iniciaron políticas y estrategias que se apartan de las formas anteriores, dada la abrupta caída de los llamados “milagros económicos”<sup>22</sup>; este hecho refleja el inicio de un enfoque más flexible y pragmático dirigido a facilitar y acelerar la inversión extranjera.

### **3.3.1 Breve esbozo de los antecedentes históricos, económicos y políticos de la inversión extranjera en nuestro país.**

Las actitudes y políticas hacia el capital extranjero, los conflictos del presente y las posibles coyunturas futuras, no podrán lograr su entendimiento y confrontación sin un somero análisis de estos antecedentes, los cuales se centran en ocho aspectos a saber:

- La explotación de la gran riqueza del subsuelo mexicano en beneficio de la metrópoli española, durante los tres siglos del periodo colonial.
- El logro, en 1821, de la independencia política respecto de España, que de manera similar a las recientes experiencias de descolonización en África y Asia, no afectó en ningún grado importante la estructura socioeconómica colonial del país.
- Un breve encuentro con el capital británico que se instaló en la minería mexicana, durante los años veinte del siglo pasado.

---

<sup>21</sup> El periodo comprendido de 1920-1940, se caracterizó por una fase constructiva, de consolidación económica e institucional y después de esta etapa 1940-1970, cuando se fragua lo que se denomina como “milagro económico mexicano” en virtud de sus niveles de crecimiento sostenido, estabilidad cambiaria y de precios, el cual abarca un periodo de despegue económico e industrial identificado con altos niveles de proteccionismo industrial 1940- 1959, y un desarrollo estabilizador 1960-1970.

<sup>22</sup> Apartir de 1976, estalló la crisis económica, situación que dio lugar a la presencia de fenómenos como el incremento de los precios, el crecimiento de la deuda externa del sector público que llegó a montos impresionantes y una marcada sobrevalorización del peso

- Medio siglo de caos político y estancamiento económico ( 1830-1870), acompañado por la pérdida de una parte importante del territorio mexicano en favor de Estados Unidos, y por una interminable cadena de invasiones e intervenciones directas de los acreedores de México o destinadas a convertir al país en un apéndice de las economías industriales europeas que se encontraban en rápida expansión.

- Treinta años de paz política y crecimiento económico bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1880-1910), que abrió las puertas al capital privado y la tecnología extranjeros, tanto europeos como norteamericanos.

-La revolución democrático-popular de 1910, que puso fin a la sociedad porfiriana, cuyos principales pilares fueron la aristocracia terrateniente que explotaba a los grupos indígenas y mestizos, y los intereses económicos extranjeros que habían logrado, a principios de este siglo, convertir a México en una importante fuente de materias primas para los países industriales de Norteamérica y Europa occidental.

- El periodo de reforma agraria y reconstrucción política y económica ( 1925- 1940), después de quince años de violenta guerra civil, cuyas características principales fueron: los continuos conflictos, tanto abiertos como velados, entre la sociedad moderna postrevolucionaria y las inversiones privadas extranjeras en la minería, los servicios públicos, las comunicaciones y los transportes, situación que culminó en 1938 con la expropiación de las compañías petroleras norteamericanas, británicas y holandesas; y

-Un cuarto de siglo de esfuerzo de industrialización orientado hacia adentro y altamente protegido (1945-1970), basado en el apoyo de los grupos de empresarios nacionales y de extensos sectores de la opinión pública, este periodo estuvo acompañado por la progresiva eliminación de la inversión privada extranjera en los sectores tradicionales, es decir, industrias extractivas diferentes a la ya

nacionalizada industria petrolera, servicios públicos, y comunicaciones y transportes.<sup>23</sup>

### 3.4 ACTITUD DEL ESTADO MEXICANO ANTE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Son diversas las posiciones que dentro de un Estado son adoptadas frente a la inversión extranjera. Primeramente señalaré los criterios que norman estas posiciones ante la inversión foránea en un marco general y después de manera más específica se atenderá al caso nacional.

Los criterios generales que determinan las diversas actitudes frente a la inversión extranjera están fincados en intereses políticos, sobre bases ideológicas o bien, sobre determinados programas económicos. Podemos identificar tres posturas generales, a saber:

- De carácter irrestricto o abierto ante la inversión extranjera.
- De carácter restrictivo o cerrado, y
- De carácter ecléctico

EL CRITERIO DE CARÁCTER IRRESTRICTO O ABIERTO se manifiesta en la actitud adoptada por los Estados que aceptan a la inversión extranjera sin ninguna restricción<sup>24</sup>. Históricamente fue adoptada por gobiernos<sup>25</sup> que veían en la

---

<sup>23</sup>Cfr. WIONCZEK, Miguel S "La inversión Extranjera Privada en México: Problemas y Perspectivas" en AAVV *La Economía Mexicana* Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986. p. 231.

<sup>24</sup> Se pueden citar al respecto dos casos de países latinoamericanos de los cuales da cuenta Eduardo Galeano. " el trato a los extranjeros en el Brasil es de los más liberales del mundo; no hay restricciones a la nacionalidad de los accionistas, no existe límite al porcentaje del capital registrado que puede ser remitido como beneficio, no hay limitaciones a la repatriación de capital, y la reversión de las ganancias esta considerada un incremento del capital original; por su parte, Argentina tampoco impone limitaciones a la entrada del capital foráneo ni a su gravitación en la economía nacional, ni a la salida de las ganancias ni a la repatriación del capital; los pagos de patentes, regalías y asistencia técnica se hacen libremente. El gobierno exime de impuestos a las empresas y les brinda tasas especiales de cambio, amén de muchos otros estímulos y franquicias "



inversión extranjera el *único* instrumento de desarrollo. En virtud de esto, se establecían regímenes jurídicos y fiscales, en extremo generosos, de exagerado fomento, que tuvieron, como todavía lo tienen, efectos nocivos, para un sano e independiente desarrollo

EL CRITERIO DE CARÁCTER RESTRICTIVO O CERRADO es aquel que se pronuncia en contra de la inversión extranjera, y obedece a planteamientos ideológicos, en los cuales la inversión extranjera no puede quedar englobada en los sistemas de planeación general.

EL CARÁCTER ECLÉCTICO es aquel en el que se tiene la convicción de que la inversión extranjera puede presentar desventajas en una estructura económica débil, sin embargo puede también aportar beneficios, de esta manera los países receptores de capital extranjero abren sus puertas de forma limitada, por lo que es necesario crear normas de control del capital extranjero, y señalar los campos y los renglones económicos en los que puede participar, con el objeto de que sus efectos no sean dañinos, sino por el contrario benéficos.

---

GALEANO, Eduardo *Las Venas Abiertas de América Latina* Sexagésima sexta edición Editorial Siglo Veintiuno, México 1993. pp 360 y 361.

<sup>25</sup> Un ejemplo de esta situación de apertura indiscriminada al capital extranjero, se dió en México, así lo señala Jesús Silva Herzog, ya que "...la importación de capital extranjero hacia el país adquiere importancia en el último cuarto del siglo XIX y principios del XX, o sea bajo el *porfiriato* Las autoridades porfirianas hicieron todo lo posible para atraer la inversión del exterior. En 1904 decía al respecto la Comisión monetaria. -nada reviste para México una importancia mayor que la inversión de capitales extranjeros- y añadía -ni hay sacrificios, por grandes que se les suponga que la nación no deba llevar a cabo para no interrumpir la corriente de capitales que en estos últimos años han venido a fecundar nuestro suelo- Y el Ministro Limantour, con no menos entusiasmo expresaba: -Sin los capitales extranjeros nunca saldremos de nuestra vida inerte y raquítica Ofrecerles debemos el vastísimo campo que representan nuestras inexploradas riquezas-" SILVA HERZOG, Jesús. *El pensamiento económico de México*. México 1941 p.109. Datos citados por AGUILAR M Alonso "El capital extranjero en México" en AAVV. *El capital extranjero en México* Primera edición. Editorial. Nuestro Tiempo, México 1986 p.51.

En su obra *Derecho Internacional Privado*, el maestro Leonel Pereznieto Castro<sup>26</sup>, señala de manera acuciosa, la actitud que ha asumido el Estado mexicano, desde un punto de vista jurídico, frente a la inversión extranjera. Dicho estudio nos dará un panorama más claro acerca del desenvolvimiento de la inversión extranjera en nuestro país, el maestro en estudio sostiene que estas actitudes son cuatro:

-UNA PRIMERA ACTITUD DE TIPO *CASUÍSTICO*, conforme a la cual se resolvieron los casos particulares que se presentaron, y a la postre, se integró un verdadero cuerpo legislativo; continúa el maestro, al citar a José Luis Siqueiros, que a esta primera etapa siguieron principalmente dos criterios respecto a la inversión extranjera, a saber: apego a la estructura legal mexicana y adaptación de dicha inversión al medio social mexicano<sup>27</sup>. De lo anterior podemos decir, que en esta etapa primera, el Estado mexicano reacciona de forma empírica y casuística, para posteriormente, constituir un marco legal concreto.

-UNA SEGUNDA ETAPA LLAMADA *REGULATORIA*, que inició el 9 de marzo de 1973, fecha en la que se publicó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. En dicha etapa, se plantearon dos objetivos principales: por un lado, someter a la inversión extranjera -al menos en lo fundamental- a reglas fijas para adecuarlas de forma global al desarrollo económico y social del país, y por otro, tratar de prever en una ley la mayoría de hipótesis posibles.<sup>28</sup>

-UNA TERCERA ACTITUD, DENOMINADA *LIBERAL*, cuyo inicio se localiza en el año de 1988, es producto de una experiencia de quince años de

---

<sup>26</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel *Derecho Internacional Privado*. Sexta edición. Editorial Harla, México 1995. pp 66 a 69

<sup>27</sup> Cfr. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado*. Op. cit. pp. 66 y 67.

<sup>28</sup> Cfr. *Ibidem* p. 68.

aplicar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, dentro de un constante clima de crisis económica<sup>29</sup>. En esta etapa tuvo su nacimiento el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera<sup>30</sup>, el cual era totalmente asimétrico y lejos de cumplir con su función reglamentaria está totalmente alejado de las disposiciones de la ley que supuestamente intentaba reglamentar, con lo anterior de acuerdo con las etapas señaladas el gobierno mexicano pasó de una actitud regulatoria a una actitud liberal ante la inversión extranjera, hecho que se confirma con el ingreso de México al GATT<sup>31</sup> (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) en el año de 1986.

-UNA CUARTA ACTITUD DE *TOTAL APERTURA*, que se inicia a partir de 1993, con la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera<sup>32</sup>. Esta tendencia, podemos decir, que continúa hasta la fecha, ya que esta nueva ley y las reformas recientemente pronunciadas<sup>33</sup>, no dejan lugar dudas la existencia de una total apertura de la economía en favor de la inversión extranjera, así como la entrada al denominado neoliberalismo.

---

<sup>29</sup> Cfr *idem*

<sup>30</sup> Dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de mayo de 1989

<sup>31</sup> Durante el sexenio comprendido entre los años de 1982 y 1988, se iniciaron las gestiones oficiales para que México se incorporara al GATT, organismo que tiene como objetivo principal propiciar el desarrollo del comercio internacional mediante el libre cambio, eliminando el proteccionismo. Sobre el GATT, Mauricio Rosell expresa "El GATT cumple dos propósitos fundamentales. por una parte constituye un marco normativo de las relaciones comerciales internacionales; por otra, sirve de foro para las negociaciones comerciales de los países miembros. Como marco normativo, el Acuerdo General sienta las bases para un comercio *abierto y liberal*. Abierto en el sentido de que otorga los mismos derechos a todas las partes contratantes y evita discriminaciones que pudieran llevar a un proceso de restricciones comerciales competitivas. *Liberal, porque está inspirado en el principio de la economía clásica liberal, según el cual si cada país se especializa en la producción de las mercancías en las que tiene ventajas comparativas, el producto total mundial de cada bien necesariamente aumenta.*" (las cursivas son nuestras) ROSSELL, Mauricio. *La modernización nacional y la inversión extranjera* Primera edición. Editorial Joaquín Porrúa, México 1991. p. 96

<sup>32</sup> La Ley de Inversión Extranjera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, entrando en vigor, al día siguiente de su publicación como dicta su artículo 1º transitorio.

<sup>33</sup> Reformas a la Ley de Inversión Extranjera publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1996.

### **3.5 MARCO JURÍDICO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO.**

#### **3.5.1 Planteamiento.**

La legislación sobre inversión extranjera responde a concepciones estructurales de la economía de cada país y de las circunstancias coyunturales de su política económica. Así un país agobiado por múltiples necesidades, cuyo desarrollo exige grandes medios de financiamiento, abrirá sus puertas en forma liberal y generosa a la inversión extranjera.

Por el contrario, un Estado que cimiente su progreso sobre la base de su propio esfuerzo, que no se encuentre en la imperiosa necesidad de recibir capital extranjero, se pronunciará por una política de restricciones, más o menos acentuada, que le asegure su independencia económica.

Son comunes a las legislaciones actuales, el binomio, a primera vista contradictorio entre el estímulo y el control de la Inversión extranjera, que puede ser directa o indirecta<sup>34</sup>, dichas legislaciones oscilan entre la incidencia mayor de uno sobre el otro, es decir, a mayor estímulo, menor control y viceversa.

En el caso mexicano, el proceso modernizador de la economía nacional, reconoce a la inversión extranjera como un elemento necesario para su desarrollo, por lo que la apertura a este fenómeno se plasma en la legislación de la materia.

#### **3.5.2 MARCO JURÍDICO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.**

---

<sup>34</sup> *vid supra* subtítulos 3.2.4.2 Criterios de clasificación de la Inversión Extranjera Inversión extranjera directa e indirecta

La regulación legal de la Inversión Extranjera Directa, forma parte del sistema jurídico mexicano, que desde el punto de vista teórico, se presenta como un todo estructurado y organizado a partir de la norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>35</sup>.

Por marco jurídico se entiende el conjunto de las disposiciones normativas, de diversa índole, sustantivas y adjetivas, que se encuentran debidamente organizadas y están destinadas a regular un área específica de la vida social.

El marco jurídico y administrativo que regula la inversión extranjera directa en México esta conformado, principalmente por: la Ley de Inversión Extranjera, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993; el Reglamento de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989; a dicha normatividad, se suman otras disposiciones que sobre la materia existen en diversas leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y programas, así como en las resoluciones generales y específicas expedidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

### **3.5.3. ESBOZO GENERAL DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA.**

Será materia de estudio en particular la Ley de Inversión Extranjera. Dicha ley es, según señala su artículo primero, de observancia general en toda la República Mexicana, por lo que forma parte del orden jurídico federal. La Ley de Inversión Extranjera está dividida en ocho títulos, los que a su vez están divididos

---

<sup>35</sup> "Todos esos preceptos que integran el orden jurídico vigente, en un momento dado tienen distintos orígenes, rangos varios, pero, sin embargo, guardan entre sí una conexión formal, es decir, se dan en una articulación orgánica, a pesar de sus diferentes fuentes de su procedencia y de sus caracteres dispares. Un conjunto de normas constituyen un orden, es decir un sistema, relativamente independiente, cuando la razón de ser o la validez de todas ellas se deriva de una sola norma, sobre la cual todas se apoyan firmemente, la cual recibe con referencia a todas las demás, la denominación de norma fundamental". RECASENS SICHES, Luis *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Segunda edición Editorial Porrúa, México 1961 p 292

en capítulos, siendo en total 50 artículos, incluyendo once artículos transitorios. De forma somera, analizaremos el contenido de los títulos que conforman de la Ley de Inversión Extranjera

- Título Primero, denominado *de las disposiciones generales*; en este título se encuentran las normas generales que regulan aspectos fundamentales como el objeto de la Ley de Inversión Extranjera, el señalamiento de las actividades económicas donde se desarrolla la inversión nacional y extranjera, así como los porcentajes de participación en determinados rubros de actividad económica del país.

- Título segundo, denominado *de la adquisición de bienes inmuebles, la explotación de minas y aguas y de los fideicomisos*; este título regula en consecuencia, la zona restringida<sup>36</sup> y los medios por los que se pueden adquirir o disfrutar inmuebles por parte de las personas físicas y morales extranjeras, así como la constitución de fideicomisos<sup>37</sup>.

- Título tercero, *de la constitución y modificación de sociedades*; se refiere a la autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades mercantiles, y a las cláusulas estatutarias de las sociedades mexicanas relativas a la no participación de extranjeros en la constitución de su

---

<sup>36</sup> El artículo segundo de la Ley de Inversión Extranjera hace mención de lo que debe entenderse por zona restringida, así la fracción sexta del citado artículo dice. " Art. 2 Para los efectos de esta ley, se entenderá por I... VI Zona restringida: la faja de 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."

<sup>37</sup> Actualmente los inversionistas extranjeros cuentan con una gran cantidad de intereses en la zona restringida, ello obedece a la figura jurídica del fideicomiso. Su introducción se hace de forma sustantiva en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: "art. 346 En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria." La Ley de Inversión Extranjera contempla en el artículo 11, la posibilidad de que la Secretaría de Relaciones Exteriores autorice permisos a instituciones de crédito, para adquirir como fiduciarias derechos sobre bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos.

capital social, conocidas como cláusula de exclusión de extranjeros<sup>38</sup> y la cláusula Calvo<sup>39</sup>.

- Título cuarto, denominado *de la inversión de personas morales extranjeras*; regula la situación de las personas morales extranjeras, y la autorización para que efectúen actos de comercio en el país<sup>40</sup>.

- Título quinto, denominado *de la inversión neutra*; como su propio nombre lo indica regula la inversión extranjera en sus diferentes modalidades de neutralidad, en tal sentido crea cuatro clases<sup>41</sup>:

- De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por Instituciones Fiduciarias,

- De la inversión neutra representada por series especiales de acciones;

- De la inversión neutra en sociedades controladoras de grupos financieros, y

- De la inversión neutra realizada por sociedades financieras internacionales para el desarrollo.

---

<sup>38</sup> La fracción VII del multicitado artículo segundo de la Ley de Inversión Extranjera, señala que la cláusula de exclusión de extranjeros es el convenio o pacto expreso que forma 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

<sup>39</sup> " La cláusula Calvo, importante tesis sostenida en 1884 por el argentino Carlos Calvo, es aquella de acuerdo con la cual resulta contrario al derecho internacional la intervención diplomática o armada, para apoyar las reclamaciones de particulares, súbditos o nacionales del país reclamante, contra otro Estado soberano." PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado Op cit.* p. 592.

<sup>40</sup> El artículo 17 de la Ley de Inversión Extranjera señala que "Art 17 Sin perjuicio de lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, deberán obtener autorización de la Secretaría -de Comercio y fomento Industrial-. I. las personas morales extranjeras que pretenden realizar habitualmente actos de comercio en la República y II. las personas a que se refiere el artículo 2736 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que pretenden establecerse en la República y que no están reguladas por leyes distintas a dicho código". La reforma al artículo 17 de la Ley de Inversión Extranjera y la adición del artículo 17-A el cual versa sobre los requisitos que deberán cumplir las personas morales para la obtención de la autorización para efectuar habitualmente actos de comercio, fueron publicadas en el Diario Oficial De la Federación el día 24 de diciembre de 1996.

<sup>41</sup> El artículo 18 de la Ley de Inversión Extranjera señala: "Art. 18 La inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme al presente título y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas."

- Título sexto, denominado *de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras*; se refiere a la estructura, atribuciones y operación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Título séptimo, *Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras*; versa sobre la estructura, atribuciones, operación y finalidad del Registro.
- Título octavo, *De las sanciones*, en este título se contempla la imposición de sanciones administrativas por violaciones a la Ley de Inversión Extranjera.

### **3.6 VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS.**

El capital foráneo satisface necesidades imperiosas, en los países en vías de desarrollo, que requieren de recursos exteriores para su evolución, ya que dichos recursos constituyen un medio para complementar el escaso ahorro nacional y fomentan la incursión en nuevas tareas de industrialización, así mismo, participan en el mejoramiento de los sistemas productivos, con lo que, por un lado, se incrementan las fuentes de trabajo, y por otro, se reducen las importaciones de productos manufacturados<sup>42</sup>.

Una de las funciones también atribuibles a la inversión extranjera es la de fungir como un mecanismo de financiamiento; sin embargo los países receptores de capital han sufrido consecuencias negativas por el excesivo endeudamiento: las costosas e inestables tasas de interés y las difíciles condiciones que se imponen en

---

<sup>42</sup> En la exposición de motivos del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, cuya vigencia se determina en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Inversión Extranjera, se señala al respecto: "...que en el proceso de modernización de la economía nacional se reconoce que la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es NECESARIA para COMPLEMENTAR los esfuerzos del ahorro nacional; que los países que están en proceso de modernización intensa están utilizando en forma creciente la inversión extranjera, que COMPLEMENTA su ahorro, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales. ".



las negociaciones de la deuda con diferentes organismos e instituciones de crédito internacionales; esta situación ha dado lugar a que se prefiera la inversión extranjera directa, como medio de allegarse capital.

Sin embargo la inversión extranjera es un arma de dos filos: por una parte, es un medio alternativo para alcanzar el desarrollo económico en un país, y por otra, puede convertirse en una forma de dependencia de carácter no sólo económico, sino también político

El debate planteado sobre la admisión o rechazo de la inversión extranjera no debe concluir con una solución extrema, sino más bien con la investigación y planeación, afín de aceptar sólo aquella que resulte más benéfica a los intereses del país.

Para estar en condiciones de evaluar el papel y la viabilidad de la inversión extranjera directa en México de manera sucinta intentaré señalar, por una lado las **ventajas** que acarrea este tipo de inversión para el país, y por otro lado, los **inconvenientes**.

### **3.6.1 VENTAJAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.**

Debemos reconocer que la principal forma en que se desenvuelve o se presenta la inversión extranjera directa, en un país receptor, es mediante las empresas transnacionales<sup>43</sup>, lo que en la actualidad es una situación cotidiana e inclusive, irreversible

---

<sup>43</sup> " La principal forma de penetración de las inversiones extranjeras directas se realiza a través de las empresas transnacionales, estas constituyen formas que asumen en la actualidad los grandes monopolios" MÉNDEZ M, J. Sivestre. *Problemas económicos de México Op. cit* p. 283. En el mismo sentido, Alonso Aguiar dice: "...dichas empresas son monopolios u oligopolios, esto es poderosos consorcios que generalmente controlan o al menos ejercen gran influencia en los campos en que operan, sobre la producción y el mercado a nivel nacional e internacional. Las empresas

La presencia de las empresas transnacionales, por medio de sus filiales, suele acarrear consecuencias negativas de índole política, económica y social para el país anfitrión, ya que por su expansión progresista en número y dimensión, estas corporaciones poseen la capacidad de incidir en las decisiones políticas y económicas del país en el cual invierten.

Como cualquier tipo de inversión, la inversión extranjera directa produce efectos primarios, secundarios y colaterales, a nivel regional y nacional, los cuales constituyen un elemento fundamental en la economía del país.

De forma enunciativa y no limitativa expondremos las ventajas que presenta la inversión extranjera directa, y que consideramos más relevantes:

-CREACIÓN DE EMPLEOS PERMANENTES Y TEMPORALES, DIRECTOS E INDIRECTOS; no cabe duda que el aumento de la inversión extranjera directa en diversas áreas productivas del país tiene como efecto el aumento proporcional del empleo, sin embargo esta ventaja es más aparente que real, ya que en la práctica por dirigirse la mano de obra a los sectores de manufactura y servicios, se ocupa en muy poca proporción, principalmente porque se utiliza en el proceso de producción, una tecnología de países desarrollados, donde se requiere de poca mano de obra<sup>44</sup>.

---

transnacionales son en realidad la forma más característica del capital monopolista en nuestros días" AGUILAR M Alonso "Estrategia del capital extranjero" en AA.VV. *El capital extranjero en México* Primera edición. Editorial Nuestro tiempo, México 1986 p.28

<sup>44</sup> " La mayor productividad de las empresas extranjeras -superior a la de las nacionales- se explica por el uso de una tecnología más avanzada, que requiere de relativamente poca mano de obra, pero altamente calificada, así se puede afirmar que las compañías extranjeras, lejos de buscar contribuir al aumento de la ocupación, prefieren cada vez más mecanizar y automatizar su proceso productivo" SEPULVEDA Bernardo y CHUMACERO Antonio *La inversión extranjera en México* Segunda edición Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1983. pp 82 y 83

-FOMENTO A LAS EXPORTACIONES; el capital extranjero tiene por lo general la intención de colocar sus productos en los mercados internacionales, a la par que en el mercado interno, esto redundaría en el aumento de la exportación de productos manufacturados del país receptor del capital extranjero, sin embargo "...las empresas extranjeras contribuyen mínimamente al aumento de las explotaciones, recurren a menudo a prácticas comerciales restrictivas y discriminatorias, reclaman especial protección arancelaria, arbitrariamente limitan las posibilidades de exportación de sus subsidiarias, vuelven más rígido el intercambio comercial, utilizan en su beneficio las medidas liberalizadoras que se adoptan en mercados comunes y en esquemas de integración regional como los que operan en Latinoamérica e imprimen a la exportación de capital en su conjunto los caracteres que más convienen al capital financiero internacional, de todo lo cual resulta una creciente dependencia de los países subdesarrollados".<sup>45</sup>

También es preciso tener en cuenta que la mayor proporción de las exportaciones industriales es de productos semielaborados y que sólo se realizan cuando se presentan excesos de capacidad o de almacenamiento o cuando se pretende hay que aprovechar ventajas o concesiones transitorias de algún mercado externo.

-APORTACIÓN DE CAPITALS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS, la inversión extranjera directa, en una de sus modalidades, como lo es la transferencia de capitales al país anfitrión para "complementar" la inversión nacional podría resultar benéfica, esto sólo es cierto en principio, pues en realidad se corre un doble riesgo; perder el control de los activos económicos y, a la larga la descapitalización del país

---

<sup>45</sup> AGUILAR M, Alonso "Estrategia del capital extranjero" en AAVV *El capital extranjero en México Op. cit* p 40

-Contribuye al desarrollo del país receptor, al producir artículos manufacturados, lo que permite la exportación de productos elaborados, que de otra manera tendrían que importarse del extranjero, sin recibir beneficios paralelos a la producción local como lo son entre otros, ocupación de trabajadores locales, ahorro interno y obtención de divisas, de igual forma hace posible la concurrencia a los mercados internacionales en renglones económicos novadosos.

-GENERACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE LA CAPTACIÓN DE IMPUESTOS, la inversión extranjera directa en tanto que realiza actividades económicas que son gravadas por el Estado, debe ser considerada como contribuyente, sin embargo esta ventaja es un espejismo<sup>46</sup>, pues los montos que por dicho concepto deberían ser enterados, son abatidos por diferentes vías como el exceso de pagos en regalías, de intereses por el capital importado, elevada repartición de ganancias, de utilidades, y evasión de impuestos por ciertas técnicas contables (matriz-filiales)<sup>47</sup>, etc.

-GENERACIÓN DE DIVISAS, este ha sido uno de los principales temas de controversia que se han dado alrededor de la inversión extranjera directa, ya que el

---

<sup>46</sup> "El hecho de que los crecientes pagos por regalías y asistencia técnica no se traduzcan en una mayor eficiencia que reduzca los precios y eleve la calidad de los productos, da base para confirmar una de dos cosas o que la tecnología que las empresas extranjeras compran al exterior, principalmente a sus casas matrices, es inapropiada para las condiciones de la economía mexicana, o que tales pagos no son realmente para esos conceptos, sino que se están utilizando para ocultar otra clase de rendimientos". SEPÚLVEDA Bernardo y CHUMACERO Antonio *La inversión extranjera en México Op cit p. 73*

<sup>47</sup> "El hecho de que los impuestos pagados por las compañías extranjeras no crezcan al ritmo que exigiría su mayor participación en el valor de la producción nacional, probablemente también está vinculado a maniobras contables legales que permiten evadir impuestos, a pesar del control fiscal que sobre ellas se ejerce, de acuerdo con una entrevista realizada a un antiguo alto directivo de una importante empresa extranjera de la industria de derivados del papel, legalmente fue posible reducir el pago de impuestos mediante la fragmentación de su compañía en ocho empresas formalmente distintas, legalmente esto es posible y más, por supuesto es factible hacerlo tanto por nacionales como por extranjeros, sin embargo las compañías extranjeras, por ser generalmente grandes empresas, están en condiciones de realizar esta maniobra con mayor facilidad" SEPÚLVEDA Bernardo y CHUMACERO Antonio. *La inversión extranjera en México Op cit p 81*

hecho de que el capital foráneo provoque una fuga de divisas mayor que la que aporta es una prueba del nulo beneficio que puede acarrear este tipo de capitales.

Además de los efectos **cuantitativos**, estrictamente crematísticos, se debe reconocer la generación de diversas ventajas tal como:

-TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, que permite elevar la productividad; igualmente destacan la capacitación y el adiestramiento que permiten desarrollar niveles superiores de mano de obra, los que presumiblemente no se darían si no existiera la Inversión extranjera directa. Lo anterior está estrechamente vinculado con el requerimiento de los países en cuanto a la nueva tecnología de punta que permita un desarrollo tecnológico, que obviamente se reflejara en un desarrollo económico, social y cultural <sup>48</sup> Sin embargo, esta transferencia de tecnología no siempre será benéfica, ya que en ocasiones se importa una tecnología obsoleta o de punta y en ambos casos resultan inaplicables

### 3.6.2. INCONVENIENTES O DESVENTAJAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.

-PREDOMINIO MONOPOLÍSTICO, las empresas transnacionales, fruto de la actuación de las inversiones extranjeras, adquieren control monopolístico<sup>49</sup> en las

---

<sup>48</sup> "En cuanto a la transferencia tecnológica, ésta ha contribuido muy poco al desarrollo de México, dado que esta ligada principalmente a bienes de consumo, muchos de ellos suntuarios, altamente diferenciados, y que tan sólo benefician a un sector minoritario de la población, una buena parte de los bienes de capital utilizados por la inversión extranjera son total o parcialmente obsoletos; por otra parte, no menos importante, el costo global de la tecnología transferida por las empresas es bastante alto, ya que incluye no tan sólo rentas monopolísticas sino también la sobrefacturación en la importación de insumos, cuya importancia se presume, sobrepasa los pagos al extranjero" AGUILAR M., Alonso "Estrategia del capital extranjero" en AAVV *El capital extranjero en México* Op. cit. p 34.

<sup>49</sup> " lo que en otras palabras significa que el capital extranjero que opera en México tiene un alto grado de concentración y centralización, lo que se explica porque procede de consorcios que realmente son monopolios y oligopolios" AGUILAR, Alonso "Estrategia del capital extranjero" en AAVV *El capital extranjero en México* Op. cit. p 76

ramas en donde se establecen, por virtud de la superioridad financiera y técnica que tienen sobre la empresa nacional del mismo género a la cual desplazan.

-DESPLAZAMIENTO DE EMPRESAS LOCALES,<sup>50</sup> dificultan su creación<sup>51</sup> o supervivencia en el ramo en que han desplegado su actividad<sup>52</sup>, para ello emplean métodos monopolísticos prohibidos en su país de origen, grandes recursos pecuniarios, y medios publicitarios, esto debido a su mayor experiencia en el control del mercado internacional<sup>53</sup>.

-DESCAPITALIZACION DEL PAÍS<sup>54</sup>, en virtud de los pagos realizados por concepto de intereses, dividendos, utilidades, regalías, pago de tecnología y hasta

---

<sup>50</sup> " a cambio de inversiones insignificantes, las filiales de las grandes corporaciones saltan de un solo brinco las barreras aduaneras latinoamericanas, paradójicamente alzadas contra la competencia extranjera, y se apoderan de los procesos internos de industrialización. Exportan fábricas o, frecuentemente, acorralan y devoran a las fábricas nacionales ya existentes " GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina. Op cit* p 339

<sup>51</sup> " Para las empresas medianas la falta de crédito es una limitante para sus proyectos de expansión, mientras que los grandes corporativos no enfrentan ese problema porque se fondean en los mercados internacionales, sin embargo las empresas que tengan problemas de viabilidad seguramente seguirán con dificultades de acceso de crédito". El FINANCIERO, 18 de julio 1997. p 6.

<sup>52</sup> "Carrefour y Gigante rompen alianza A propósito de empresas francesas. El asunto ya data de mucho tiempo, pero ahora sí los indicios hablan de una ruptura definitiva entre el grupo francés Carrefour, que dirige aquí JEAN DUBOC, y Grupo Gigante, de ANGEL LOZADA. Si de por sí ambos mantenían una relación rispida, en las últimas semanas éstas llegaron a un nivel sin retorno. Lo que está en juego es ni más ni menos que la cadena de proveedores de la firma nacional, cuyo riesgo latente de retirarse en desbanda por las condiciones leoninas exigidas por las firma europea, fueron aspecto más que no negociable en esa *joint-venture* que surgió en 1995 y que se propuso levantar cinco megatiendas en Guadalajara, León, Toluca y D.F." El FINANCIERO, 8 de julio de 1997. p.20

<sup>53</sup> "La presencia notoria de la empresa extranjera se debe a que, a contrario de lo que sucede con las pequeñas y numerosas empresas mexicanas, las firmas extranjeras representan grandes unidades de producción, con aparato publicitario, de tal manera que parecen ser las únicas establecidas en el mercado" SEPULVEDA Bernardo y CHUMACERO Antomo. *La inversión extranjera en México Op. cit* p 56

<sup>54</sup> "El repunte registrado en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) es injustificable y podría convertirse en una burbuja de carácter especulativo que de repente se rompa ante la sensibilidad de los mercados internacionales como el "pequeño susto" que empezó en Asia, golpeó a Brasil y produjo el "efecto samba" en América Latina. Al advertir lo anterior, Bernardo Pacheco, presidente de la Unión Social de Empresarios de la Ciudad de México (USEM) alertó que estamos cayendo de nuevo en lo que nos ha pasado tantas veces en la historia reciente cubrir nuestras necesidades de inversión con capital que no se destina a la producción, sino que es especulativo. Lo tenemos disponible, pero a plazos terriblemente cortos. En este sentido, aseveró que igual como entra el capital puede salir con la misma velocidad, toda vez que no existe ningún mecanismo de castigo a

elevados sueldos. Las empresas pasan por una etapa de consolidación y posteriormente pueden iniciar la etapa de transferencia al extranjero de cuantiosos rendimientos<sup>55</sup>

- Los defensores incondicionales de la inversión extranjera señalan que ésta es necesaria en la medida en que, por su conducto los países subdesarrollados obtienen recursos financieros que complementan y amplían los propios, sin embargo el financiamiento de la inversión extranjera es una falacia ya que la tendencia actual es utilizar en mayor medida los recursos internos generados localmente y los provenientes del crédito bancario del país<sup>56</sup>, por lo que sería indispensable hacer efectivas las fórmulas que impidan el acceso de las empresas extranjeras a los recursos crediticios del país, ya que por el contrario, el creciente predominio de la inversión extranjera directa en las actividades económicas nacionales más dinámicas será financiado por nosotros mismos, sin obtener el beneficio económico de las altas tasas de interés.

-IMPORTACIÓN Y TÉCNICAS OBSOLETAS, se importan al país receptor maquinaria y técnicas obsoletas, superadas e inadecuadas, esto en función tanto del tamaño de nuestros mercados como por las necesidades del mismo.

---

la ganancia especulativa. Insistió en la necesidad de que se apliquen estímulos a la inversión productiva y determinadas sanciones por parte del Estado a los capitales volátiles, como sucede en otros países, a fin de garantizar que el dinero se invierta en acciones de empresas para crear un patrimonio y no para especular". *El FINANCIERO*, 18 de junio de 1997 p.10

<sup>55</sup> "Las fuentes principales de financiamiento de su capital de trabajo son internas, es decir derivadas de su capacidad para obtener utilidades. Esta a su vez se basa a menudo en precios de monopolio, control de la tecnología y la administración, amplia experiencia y mayor disponibilidad de recursos, fácil acceso al mercado y elevada protección, así en general recurren al financiamiento bancario interno en México". SEPULVEDA Bernardo y CHUMACERO Antonio *La inversión extranjera en México. Op. cit* p 93.

<sup>56</sup> "Las Instituciones bancarias del país prefieren atender solicitudes de estas grandes empresas, otorgándoles prioridad respecto a aquellas formuladas por nacionales, en virtud de que cuentan con amplias garantías de las casas matrices o de bancos del exterior y además por el volumen considerable de sus operaciones bancarias, ofrecen ventajas atractivas como clientes" *Ibidem* p.70

-ALTOS COSTOS, se acarrea el pago de altos costos por el equipo importado y de los servicios técnicos correspondientes, que encarecen y vuelven más difícil el proceso industrial, sin que, por el contrario, se propicie el establecimiento y desarrollo de una industria nacional autónoma de bienes de capital y la producción de técnicas basadas en la investigación científica nacional.

-DEPENDENCIA Y SUMISIÓN<sup>57</sup>, la inversión extranjera directa, con su actuación ejerce amplia influencia en el país receptor sobre su forma de desarrollo, sus instituciones políticas, económicas y sociales<sup>58</sup>, crándose grupos de presión que impiden la exportación en acatamiento a compromisos empresariales y gubernamentales en aras del cuidado a los mercados tradicionales del producto o productos de la matriz extranjera<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> " Los países del Tercer mundo, cuya economía se encuentra hoy dominada por las grandes corporaciones colonizadoras de los países industrializados, tienen pocas posibilidades de liberarse del régimen de explotación que les es impuesto. Dependemos hoy de la importación de sin número de insumos, materias primas y componentes industriales insustituibles. Toda interrupción del flujo de abastecimiento paralizaría rápidamente nuestras fábricas, llevando desempleo y miseria a millones de trabajadores. Coffin, fundador de la General Electric, descubrió ya a fines del siglo pasado las ventajas de la dependencia tecnológica -una vez que introduzcamos nuestros sistemas podremos cobrarles a nuestros clientes los precios que deseemos, porque ellos no estarían en condiciones de cambiar sus sistemas-. VIDAL, Gregorio. "Capital monopolista, nacional y extranjero. Relaciones, entrelazamientos, contradicciones" en AAVV. *El capital extranjero en México*. Primera edición Editorial. Nuestro tiempo, México 1986 p. 188

<sup>58</sup> "En el ámbito social, las empresas extranjeras cuentan con múltiples estrategias para la colocación de sus productos, entre las que se encuentran: la utilización de un sistema masivo de **publicidad**, a través de todos los medios a su alcance entre los que destaca la **televisión**, hasta el punto de que, en muchos casos, la **publicidad** es uno de los principales renglones del costo; cuentan con una **sistema de mercadotecnia masiva** y a menudo imponen estructuras de consumo y principalmente el **consumismo de tipo americano**, que si bien dan a ciertas capas de la población acceso a bienes y servicios de los que antes sólo disponía una minoría, encarecen la distribución, distorsionan el proceso económico y derivan en múltiples formas de **gasto improductivo**." VIDAL Gregorio "Capital monopolista, nacional y extranjero. Relaciones, entrelazamientos, contradicciones" en AAVV. *El capital extranjero en México* Op. cit 123.

<sup>59</sup> " El panorama de las exportaciones mexicanas y la contribución que puede prestar la inversión extranjera directa, es todavía menos claro si se agregan las limitaciones de exportar que las matrices imponen a sus subsidiarias con el objeto de evitar que miembros de un mismo sistema productivo transnacional se hagan competencia entre si" SEPULVEDA Bernardo y CHUMACERO Antonio. *La inversión extranjera en México*. Op. cit. p 79



-DAÑO ECOLÓGICO<sup>60</sup>, en muchos casos, las empresas extranjeras provocan trastornos y desequilibrios en el entorno ecológico, sin que se responsabilicen de ellos; más aun, causan una transformación radical en la calidad de vida de muchos habitantes del país receptor, por ejemplo, acompañan a las grandes instalaciones industriales el desplazamiento sectorial de los trabajadores anteriormente dedicados a actividades primarias como, la agricultura, la artesanía, la pequeña industria familiar, entre otras y propician cambios en los hábitos de comportamiento, consumo, disciplina laboral, costumbres y tradiciones<sup>61</sup>.

-Las inversiones extranjeras atienden básicamente al ánimo de lucro, sólo les interesa el desarrollo regional en función de su propio beneficio, en síntesis, carecen de relevancia para ellas las necesidades sociales del país receptor.

---

<sup>60</sup> "En México debe mejorarse el manejo de los residuos peligrosos, afirmó la doctora Elvira Santos, responsable del programa de Residuos Peligroso (PRP) de la UNAM "Afortunadamente -añadió- existe en nuestros días una tendencia fuerte en relación con la conveniencia de cuidar el ambiente" El problema es que la pequeña y mediana industria nacional no tienen recursos económicos suficientes para adquirir tecnología moderna, de la llamada limpia. Ello, a pesar de que no les conviene usando la tradicional, pues es menos eficiente y ocasiona que sus costos de producción sean más altos. En cambio los Estadounidenses usan tecnología más avanzada sobre todo en la industria mediana y pequeña. Por lo regular, lo que sucede con las industrias transnacionales es que se manejan igual en casi todo el mundo, es decir, dedican bastantes recursos a la investigación y tienen los mismos controles de calidad. Allí esta el caso de la industria farmacéutica, la cual destina a la investigación entre el 10 y 12 por ciento de sus ventas (sin quitar los impuestos), lo que les ayuda a mejorar sus productos y a colocarlos a la vanguardia en su ramo. Contraria a esta actitud, los industriales de los países subdesarrollados se muestran menos dispuestos a invertir en ese rubro, porque siempre están en el límite de ganancia y consideran que es un gasto que, al final, no los beneficia " Gaceta de la UNAM, 30 de junio de 1997, p. 14.

<sup>61</sup> "Esta influencia monopolizadora de la grandes empresas extranjeras va más allá del puro aspecto cuantitativos de la acumulación de capital y alcanza, modifica, moldea en un sentido político-ideológico más amplio el comportamiento de toda la población por medio del adiestramiento cotidiano en el consumo, los valores, la historia y la cultura diseñada en los centros de poder transnacional". VIDAL Gregorio "Capital monopohsta, nacional y extranjero Relaciones, entrelazamientos, contradicciones" en AAVV *El capital extranjero en México. Op. cit.* p 117

## CAPITULO CUARTO

### ÁREAS DE ACTUACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

#### 4.1 PLANTEAMIENTO.

El objetivo de este capítulo es precisar la importancia que guardan los rubros económicos en los cuales los inversionistas extranjeros despliegan sus actividades y en donde su participación es importante, ya que por un lado, el capital extranjero puede llegar a ser líder en determinados rubros económicos del país, motivado por una perspectiva de lucro muy atractiva, o por otro lado, dejar de soslayo aquellos rubros de la economía que por su poca relevancia o falta de rentabilidad, quedan marginados del desarrollo. Por lo que considero oportuno realizar un análisis jurídico de la importancia de las áreas en las que actúan los diversos sectores productivos que conforman la base de la política económica actual, es decir, de economía mixta.

El análisis propuesto será útil para conocer el **grado actual de concentración** que presenta el capital extranjero en las áreas económicas conformadoras de los sectores de la economía mixta del país, además de una perspectiva a futuro. Gracias a esto estaremos en aptitud de conocer, desde su base jurídica, la función del Estado para recibir y sobre todo para aprovechar la incursión del capital extranjero en nuestra economía.

El análisis que se realizará dará luz para conocer una parte del cimiento jurídico a partir del cual México pretende construir su desarrollo económico; ya que para lograr independencia económica del exterior, es preciso establecer los principios bajo los cuales habrá de calificarse la función que cumple la inversión extranjera, es decir, la importancia que tiene la aplicación de una política

económica adecuada, en materia de inversión extranjera, que sea realmente conveniente para el futuro desarrollo económico de México.

#### **4.2 ÁREAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El denominado capítulo económico de la Constitución, integrado por los artículos 25, 26, 27 y 28, entre otros, es punto de partida de cualquier análisis jurídico sobre materia económica. En particular, el artículo 25 constitucional, entre otros tópicos importantes, enuncia cuales son los sectores productivos del país y determina las áreas económicas en las que ha de participar, en lo que nos interesa, dicho artículo 25 dicta.

“art. 25 ... Al desarrollo económico concurrirán con responsabilidad social, el **sector público**, el **sector social** y el **sector privado**. sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación:

“ El **sector público** tendrá a su cargo, de manera exclusiva las *áreas estratégicas* que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

“ Así mismo podrá participar por sí o con los **sectores social** y **privado**, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las *áreas prioritarias* del desarrollo”.

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del **sector social**: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del **sector privado** contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

Claramente se observa, a partir de la lectura del citado precepto, que en México rige un sistema de Economía Mixta<sup>1</sup>, en donde participan tres sectores económicos en el desarrollo del país<sup>2</sup>, de la misma manera, se asigna a cada uno de esos sectores económicos, determinadas áreas productivas en donde podrán actuar. Además, los límites señalados en cada área productiva reafirman el

---

<sup>1</sup> “El sentido del término “mixta”, que se le ha dado a la economía mexicana, no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de aquellos a los que les corresponde organizar y dirigir la economía nacional” PATIÑO MANFFER, Ruperto y CONCHA CANTÚ, Hugo “Artículo 28 constitucional” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1997 p.379.

<sup>2</sup> “Las reformas constitucionales de febrero de 1983 diseñaron un modelo económico triangular en el que participan el sector público como conductor, el sector privado y el sector social, como factores en crecimiento y expansión. La concurrencia de los agentes de cada sector a través de la función que desarrollan en su ámbito específico, explica el contenido del concepto “economía mixta”. Los sectores constituyen una forma de existencia jurídica de la sociedad, que si bien existía ya en nuestro curso histórico, no había recibido plena naturalización en el terreno de las definiciones normativas. Los sectores no son sujetos jurídicos en el sentido clásico, sin embargo la Constitución los entifica y les confiere prerrogativas y responsabilidades que bien pueden considerarse cursos jurídicos de acción. Los sectores a los que la Constitución se refiere se perfilan y entifican sobre el sustrato de tres formas distintas de propiedad: la pública, la privada y la social” CUADRA, Héctor “El modelo normativo de la rectoría económica del Estado 1917-1987”, en *Alegatos*, número 10, septiembre-diciembre 1988. Universidad Autónoma Metropolitana, México p 69.

principio de la Rectoría Económica del Estado, es decir, la tarea que le corresponde al Estado para dirigir y coordinar los esfuerzos de los otros sectores productivos que permitan alcanzar el desarrollo económico nacional.

Al sector público<sup>3</sup>, de manera *exclusiva* y *obligatoria*, se le asigna el desarrollo de las áreas estratégicas. En otras palabras, el despliegue de las áreas estratégicas es exclusivo en tanto que el sector público no podrá auxiliarse de los otros sectores para el cumplimiento de su obligación.

El sector social<sup>4</sup>, por su parte, si bien no está compelido legalmente para actuar sobre las áreas prioritarias, de su incursión depende, en buena parte, el cumplimiento que persigue particularmente cada organismo que conforma este sector. La Constitución reserva al sector social la explotación agrícola en sus formas ejidal y comunal, y la explotación empresarial a través de cooperativas<sup>5</sup>.

El sector privado<sup>6</sup>, a su vez, tiene total libertad para intervenir, con sus recursos, en las actividades económicas que legalmente le son permitidas, es decir,

---

<sup>3</sup> " En el proyecto nacional que visualiza la Carta Magna surge un sector Público que interviene directamente en la producción de energéticos, petroquímica básica, transporte, servicios públicos tradicionales y en aquellas otras actividades expresamente autorizadas por el Congreso en forma exclusiva o en asociación con los particulares y el sector social en las áreas prioritarias. "CONDE HERNÁNDEZ, Raúl "Crecimiento económico, capitalista y Estado el postulado del autodynamismo del capital" en *Estudios sobre Economía y Estado*. Primera edición Editorial Fondo de Cultura Económica, SEMIP, Fertilizantes Mexicanos y Universidad Autónoma Metropolitana, México 1988 p 80

<sup>4</sup> " En el proyecto nacional que visualiza la Carta Magna surge, un sector social vagamente definido, identificado primordialmente con los ejidos y comunidades agrarias y, que de acuerdo con la reforma de 1983, será objeto de protección y apoyo para facilitar su organización y expansión económica " CONDE HERNÁNDEZ, Raúl. "Crecimiento económico, capitalista y Estado el postulado del autodynamismo del capital" en *Estudios sobre Economía y Estado*. Op cit. p 81.

<sup>5</sup>DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "El modelo económico de la Constitución en los años del crepúsculo" en *Alegatos*, Op.cit. p.70

<sup>6</sup> " En el proyecto nacional que visualiza la Carta Magna surge, un sector privado que participa en toda la amplia gama de una economía mixta sin más limitación que la que marcan las leyes y reglamentos secundarios, susceptible de organizarse en empresas individuales o en sociedades mercantiles de propiedad nacional o extranjera en las proporciones que marca la ley "CONDE HERNÁNDEZ, Raúl "Crecimiento económico, capitalista y Estado el postulado del autodynamismo del capital" en *Estudios sobre Economía y Estado* Op cit p 83

en el espacio económico que la Constitución le asigna, y que se define por exclusión de las áreas estratégicas y por las restricciones que la ley establezca para su acción en las áreas prioritarias, como áreas libres o desreguladas. Esto se actualiza en determinadas áreas de explotación como son: los recursos minerales, acuíferos, pesqueros y forestales, donde los particulares tienen un rango restringido de acción, sujetos a las concesiones que expida el Poder Ejecutivo<sup>7</sup>.

#### 4.3 DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL AL LIBERALISMO ECONÓMICO.

Ha sido largo el discurso en torno a la modernización<sup>8</sup> y redimensión del Estado en el ámbito económico. Este discurso es motivado, principalmente, por las nuevas olas de liberalismo económico<sup>9</sup>, fenómeno este que se presenta en razón de las condiciones económicas, políticas y sociales que vive la sociedad internacional en general y las sociedades nacionales en lo particular.

---

<sup>7</sup> " En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes" Así se consigna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafo sexto

<sup>8</sup> "El verdadero elemento expansivo de la sociedad radica en los intereses privados; en su composición permanente a través de los mecanismos naturales del mercado. El mejor Estado entonces, es el que continuamente se reduce así mismo: el que sacrifica cualquier resquicio de discrecionalidad al sentido seguro de la ley. El Estado moderno favorece la libertad como condición necesaria del mercado y se repliega un momento antes de su verificación, para que ésta se logre como un producto genuinamente privado" CUADRA, Héctor " El modelo normativo de la rectoría económica del Estado 1917-1987" en *Alegatos. Op cit* p. 63

<sup>9</sup> " El renacimiento neoliberalista representa un regreso parcial a la tradición decimonónica de la política de *laissez-faire*, completada con el énfasis de los austríacos en la transferibilidad limitada del conocimiento y el papel del empresariado. El enfoque neoliberal resalta la eficacia del libre mercado e insiste en remarcar lo ineficaz y/o contraproducente que es la intervención estatal. Responsabiliza a las intervenciones estatales del presente y del pasado de los males económicos más recientes y sus propuestas de solución para la mayoría de los problemas se basan en gran medida en llevar a cabo un programa de desreglamentación y en reducir el papel del Estado en la economía al de un simple observador " CHANG, Ha-Joon *El papel del Estado en la economía* Primera edición Editorial Ariel, México 1996, p 45

De igual manera parece evidente que la existencia de una crisis<sup>10</sup> del intervencionismo estatal ha provocado el cuestionamiento sobre la presencia del Estado en áreas y actividades productivas, esto ha dado lugar al desarrollo y operación de programas gubernamentales para dar respuesta a todos los planteamientos, relativos a la desestatización y la privatización<sup>11</sup>; por lo que se observa la cotidiana implementación de una serie de medidas tendientes a privatizar o reprivatizar la empresas creadas o absorbidas por el Estado<sup>12</sup>.

“Es evidente que la economía pública alcanzó límites en cuanto a su extensión y no podrá seguir creciendo. No sólo porque bajo la nueva redimensión del sector público y reconversión industrial, la propiedad e iniciativa privadas tienen amplias garantías, sino porque desde el punto de vista estrictamente funcional, la lógica bajo la cual opera la empresa pública, requiere de objetivos claros de utilidad pública, formas de operación dirigidas y vigilancia continua,

---

<sup>10</sup> “ A partir de la *reaganomía* del Presidente de los Estados Unidos en 1981, es posible observar a escala mundial una agudización de la ofensiva que, a partir de la década anterior, había implantado el liberalismo económico a ultranza en contra de la teorías de Keynes, por supuesto en contra de la intervención del Estado en la economía. Se utilizaron expresiones como que el “ El Estado estaba obeso y que había que adelgazarlo” ACOSTA ROMERO Miguel *Teoría general del Derecho Administrativo* Décima edición. Editorial Porrúa, México 1991 p. 311

<sup>11</sup> “ A partir de los mediados de los setenta las doctrinas neoliberales ganaron muchos seguidores en todo el mundo. Estas doctrinas inspiraron la liberación y la privatización de diversos países, desarrollados y en desarrollo, e incluso revoluciones políticas en varios países socialistas. Muchos países en desarrollo han aplicado los programas neoliberales en áreas de comercio, la industria, y en las políticas de mercado de trabajo, algunas veces por elección, y otras tantas por presión de acreedores externos. Por regla general, estos programas han prometido que la apertura de los mercados y la reducción de la intervención directa del Estado harían que las economías fueran más flexibles y creativas, con lo cual ayudarían a resolver sus problemas económicos inmediatos y contribuirían a su dinamismo económico a largo plazo”. CHANG, Ha-Joon *El papel del Estado en la economía Op cit pp 45-46*

<sup>12</sup> La empresa pública como instrumento directo de política económica, ha sido cuestionada por las tendencias neoliberales en boga y sometida a procesos profundos de privatización, tanto en los países desarrollados, como en los en vías de desarrollo. En los países de la Unión Europea, las empresas públicas estratégicas siguen en manos del Estado, conformando modelos económicos mixtos. En América Latina, obligados por los programas de ajuste, han experimentado procesos de privatización, y en México, particularmente, están en la mira privatizadora Comisión de Electricidad y Petróleos Mexicanos, decisión que al materializarse terminaría con el sistema de economía mixta vigente a nivel de la Carta Constitucional. *Cfr WITKER, Jorge Introducción al Derecho económico*. Primera edición. Editorial Harla México, 1995 p 41

requisitos que es imposible satisfacer cuando ésta prolifera indiscriminadamente<sup>13</sup>”.

De cualquier forma, las acotaciones a la gestión empresarial del Estado tienen como eje el adelgazamiento y la privatización. Se piensa, bajo el signo neoliberal, en un Estado menos deficitario que abandone al sector privado, las empresas que se consideran no puedan inscribirse en los *objetivos generales de la acción conductora del proceso económico*; aquí sin embargo la propuesta da lugar a una doble derivación: o bien apunta al fortalecimiento de la acción empresarial pública por la vía de una racionalización real, o sólo constituye este movimiento de contradicción un eco a las presiones neoliberales de los organismos financieros internacionales.<sup>14</sup>

Así como existen opiniones en favor del adelgazamiento del Estado y reprivatización de la empresas públicas, también las hay que consideran lo contrario:

“...Existen factores que justifican la presencia de las empresas públicas como son: a) crisis económicas internacionales que afectan a los factores internos y externos ( comercio exterior, flujo de inversiones extranjeras), b) inconvenientes de una economía exclusivamente dependiente del sistema internacional; c) pérdida de confianza en los “ mecanismos naturales” y en el juego espontáneo del mercado y de la competencia entre empresas privadas, y d) protección de categorías

---

<sup>13</sup> OSORNIO CORRES, Francisco Javier “Administración económica en México” en AAVV *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México* Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, UNAM, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y SIDERMEX, México 1989. p. 333.

<sup>14</sup> Cfr. DÍAZ y DÍAZ, Martín. “El modelo económico de la Constitución en los años del crepúsculo” en *Alegatos*. Op cit p 70



TESIS  
DE LA

mayoritarias, consumidores y usuarios asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.”<sup>15</sup>.

En este mismo sentido, Ha-Joon Chang<sup>16</sup> sostiene que el orden “espontáneo” del mercado constituye sólo parte de nuestro orden económico, se requiere, en todo caso, de una participación directa del Estado en la economía, de la cual resulte una “visión” creadora de las instituciones que persigan el equilibrio económico, ya que el Estado, por definición, constituye el único organismo que puede representar el interés de la sociedad en conjunto.

En general, la intervención estatal está atravesando una crisis de legitimidad, y esto sucede paradójicamente en una fase histórica en la que es más necesaria la intervención pública, ya que es mayor la desigualdad de la distribución de la riqueza a nivel mundial; las tasas de desocupación son más altas; y es creciente la demanda de bienes públicos no suministrados con eficiencia por el mercado.<sup>17</sup> Así mismo, es difícil prescindir actualmente de la función del Estado en cuanto representante y regulador del complejo funcionamiento del sistema económico de las sociedades, ya sean, industrializadas o en vías de desarrollo, toda vez que el Estado tiene como uno de sus fines primos el bienestar individual y colectivo, y éstos no son fruto de las transacciones del mercado libre y privado.

Particularmente en el caso de México, con la reforma al artículo 28 constitucional en febrero de 1983, se delimitó el ámbito de competencia en lo que respecta a la acción del Estado empresario. En tanto respuesta de adecuación a las exigencias del replanteamiento de las esferas de acción del Estado y los particulares. A partir de dicha reforma, el debate se centraliza, principalmente, en

---

<sup>15</sup> WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho económico*. Op. cit. p. 41.  
<sup>16</sup> CHANG, Ha-Joon. *El papel del Estado en la economía*. Op. cit. p 114  
<sup>17</sup> Cfr IOVANE, Andrea. “El Estado como contrapeso a los excesos del mercado” en *Horizonte*, abril-junio 1990. México. pp 38-43.

el cumplimiento de un doble papel de la empresa pública: por un lado, la satisfacción de los objetivos del Estado, y por otro, la rentabilidad a partir del manejo del concepto de productividad.

Desde este doble planteamiento es que se justifica el adelgazamiento del sector paraestatal, el que se dimensiona en función sólo de las exigencias del control y ejercicio de la soberanía estatal y de su papel de empresario en actividades básicas.

Particularmente, la reforma constitucional antes aludida, y que trajo el reconocimiento de la rectoría pública del desarrollo, en sí no es incompatible con la tradición constitucional del país; sin embargo, el manejo político que hasta ahora orienta su aplicación ha sido vulnerado por las políticas neoliberales que imperan en el ámbito internacional y la definición del modelo ha operado más como un ajuste que como una condición favorable para su desarrollo. Si la reforma no contrarió nuestra tradición constitucional, si lo hizo el neoliberalismo que se permea a través de los compromisos con los organismos financieros del medio internacional.

#### **4.4 ÁREAS ESTRATÉGICAS.**

##### **4.4.1 PLANTEAMIENTO.**

Por un lado, es función del Estado mexicano corregir los abusos y desequilibrios que presente un sistema económico liberal, al mismo tiempo es su obligación dirigir los esfuerzos de los diversos sectores que se involucran en la economía, con miras al bienestar público o de la colectividad. Por otro, en la actualidad, encontrar una economía ajena a la participación de capitales extranjeros es sumamente inusual. Ante estas dos realidades, el Estado mexicano debe procurar los medios adecuados para obtener, de la inversión extranjera, los

mayores beneficios, esa es, en nuestra opinión, la tesitura de la relación del Estado y de la inversión extranjera.

En este orden de ideas, el desarrollo de áreas económicas estratégicas y prioritarias dotan al Estado, en tanto sujeto participante en la economía nacional, de los instrumentos jurídico-económicos adecuados para involucrarse de manera directa en el proceso económico nacional, circunstancia que le permite, desde un enfoque dinámico, al mismo tiempo, controlar y lograr resultados positivos del desarrollo de la inversión extranjera en la economía nacional.

A fin de comprobar que el desarrollo de las áreas estratégicas y prioritarias, a cargo del Estado, es indispensable para la adecuación de los intereses particulares implícitos en la inversión extranjera con los intereses generales de la nación, en los siguientes apartados se analizará en primer lugar, la definición o noción que se le ha dado al concepto de área estratégica y prioritaria; la base constitucional y la legislación secundaria que las rigen; la problemática que provoca la indefinición de estas áreas, y por último, intentar una propuesta para su clara definición en el ámbito jurídico.

#### **4.4.2 DEFINICIÓN DE ÁREAS ESTRATÉGICAS.**

Son varias las definiciones que doctrinariamente se han producido respecto del concepto de áreas estratégicas, de las cuales se pueden destacar las siguientes:

Podemos entender por áreas estratégicas “ ...el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y

unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”<sup>18</sup>.

Las áreas estratégicas también son definidas por la doctrina como “... aquellas áreas cuyo manejo sólo corresponde al sector público por esenciales, propias y exclusivas del Estado, intransferibles a otros grupos y sectores...”<sup>19</sup>.

De igual manera se ha entendido que las áreas estratégicas “...constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, cuya administración, aprovechamiento y conservación es de interés para la soberanía de la nación, ya que conciernen a recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional, son servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad en su conjunto...”<sup>20</sup>

Por su parte Eduardo Andrade entiende por áreas estratégicas, “...las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I. Segunda edición. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1988 p 210

<sup>19</sup> RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria *Mexicano esta es tu Constitución* Octava Edición Miguel Ángel Porrúa editores, México 1993 p 95

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México 1992. p. 578

<sup>21</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo “Comentario al artículo 25 Constitucional” en *Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos Comentada* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Departamento del Distrito Federal, México 1990 p 107

Como claramente puede observarse, la mayoría de las definiciones transcritas privilegian como punto definitorio de las áreas estratégicas el hecho de que estas actividades son realizadas exclusivamente por el Estado y sobre las cuales se guarda un interés particular de relevancia. Sin embargo, en nuestra opinión, no podemos calificar de forma simplista a un área o actividad de índole estratégico, a partir de la exclusividad que le corresponde al Estado, ya que detrás de esta circunstancia obvia existen razones de fondo que hacen precisamente del desarrollo exclusivo de un área estratégica, una obligación ineludible para el Estado.

#### 4.4.3 BASE CONSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS.

El párrafo cuarto del artículo 25 constitucional dispone:

“Art. 25...el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las *áreas estratégicas* que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Por su parte, la enumeración de las áreas estratégicas las señala el artículo 28 en su párrafo cuarto, el cual dice textualmente:

“Art. 28...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: **correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

Además, en el párrafo séptimo del mismo artículo se establece que: “...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a

través del Banco Central en las áreas estratégicas de **acuñación de moneda y emisión de billetes**".

Cabe advertir con respecto al contenido del precepto en comento, que el listado anterior relativo a las áreas estratégicas, si bien es limitativo, no es definitivo, es decir, que en un futuro otras actividades o rubros económicos, como podrían ser el farmacéutico, el alimentario, los autotransportes, etc. podrían ser considerados como áreas estratégicas, para lo cual se requeriría la modificación del texto del artículo 28 constitucional.

#### **4.4.4 MONOPOLIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO.**

Para comprender la importancia de las actividades calificadas como estratégicas, y el carácter obligatorio que revisten con respecto al Estado, nos parece oportuno resolver la supuesta contradicción legal que existe entre los conceptos de "monopolio" y de "actividades económicas exclusivas del Estado", dado que, por un lado la Constitución prohíbe los monopolios y prácticas monopólicas en aras de garantizar la libre concurrencia, y por otro faculta al Estado para realizar determinadas actividades en forma exclusiva.

En efecto, el artículo 28 constitucional, en los párrafos cuarto y séptimo, señala:

"Art. 28...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

“...No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.”.

El monopolio, es un concepto eminentemente económico en relación directa con una situación del mercado, en términos etimológicos la palabra monopolio implica la existencia de un sólo vendedor, pues está formada con los vocablos griegos *monos* que significa único y *polein* que significa vendedor<sup>22</sup>. El monopolio es aquella situación del mercado que se caracteriza por la falta de competencia o por una sensible limitación de la misma. En este sentido, por obvias razones y por mandato constitucional, la actuación económica del Estado respecto de las áreas estratégicas implica una ausencia de competencia, también conocida como competencia imperfecta, sin embargo esta situación no deriva de un afán de lucro, sino de una protección dirigida a lograr la satisfacción de intereses colectivos.

A este respecto, el maestro Jacinto Faya Viesca<sup>23</sup> señala que la contradicción entre ambos conceptos, es decir entre monopolios y actividad económica exclusiva del Estado, es realmente aparente, pues el criterio para la solución del problema son los principios del **interés público y social**, y no los principios **de la oferta y la demanda**, es decir, que el constituyente reservó en forma exclusiva estas áreas al Estado, no con la finalidad de lograr indebidas ventajas para el propio Estado, o para excluir a los particulares de un sector rentable de la economía, sino para asegurar servicios y productos necesarios a la población de manera justa, sin importar la capacidad de compra de numerosos sectores de la población, así al Estado se reservan ciertas áreas estratégicas de la economía y de los servicios por

---

<sup>22</sup> Cfr ASTUDILLO URSÚA, Pedro *Elementos de Teoría Económica* Primera edición Editorial Porrúa, México 1988 p 100

<sup>23</sup> Cfr FAYA VIESCA, Jacinto. *Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Primera edición Editorial Porrúa, México 1987 p 44

cuestiones de *interés público, seguridad nacional, independencia económica y para materializar los valores de la justicia social.*

El discurso se centra entonces en un concepto toral para la comprensión del objetivo fundamental que busca el Estado mediante las áreas estratégicas, es decir, el interés general. Este postulado se convierte en el principio rector para ordenar y establecer las bases del desarrollo económico nacional, tanto por lo que toca a las actividades del sector público, como a las del sector privado y social. Este principio de interés general, por supuesto que también es el que deberá ordenar las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva y obligatoria en las áreas estratégicas.

Si bien es cierto que ni la Constitución ni la legislación ordinaria definen y precisan los elementos esenciales del interés general, cierto es también que este principio está expresamente constitucionalizado y que aún cuando no haya sido definido, sí se infiere y se deduce su significado. El interés general está directamente relacionado con el interés público y con el propósito de alcanzar un mejor nivel de vida para los habitantes del país. Este interés general tiene más punto de relación con los valores de la justicia social, que con los de la libertad económica, por ello, no es un postulado de la ortodoxa economía de mercado, sino de nuestro constitucionalismo social. En este sentido no es un producto del liberalismo económico sino del Estado social y democrático de derecho.

Las ideas anteriormente expuestas pueden bien concretarse en el concepto propuesto por Cea Egaña de *orden público económico* el cual, "...es el conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad nacional



expresados o formulados en la Constitución; es precisamente a través del orden público económico que se busca el desarrollo de la comunidad nacional, su bienestar con seguridad y a la vez se persigue también la justicia individual y social<sup>24</sup>.”

#### 4.4.5 LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS.

La Ley de Inversión Extranjera en su artículo quinto, enumera una serie de actividades económicas exclusivas del Estado, las cuales coinciden con aquellas enunciadas en el artículo 28 constitucional párrafo cuarto, dicho artículo señala:

“ Artículo 5°. 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. Telégrafos;
- VII. Radiotelegrafía;
- VIII. Correos;
- IX. Emisión de billetes;
- X. Acuñación de moneda,
- XI. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y heliopuertos; y
- XII. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.”

---

<sup>24</sup> Cit por VARELA DEL SOLAR, Jorge “Subsidiariedad, Orden público económico y Seguridad nacional en la Constitución de 1980” en *Revista Chilena de Derecho*, volumen 16, segundo semestre 1989, Santiago de Chile p 386

Como se observa, en situación semejante ha de interpretarse el artículo quinto de la Ley de Inversión Extranjera, en el sentido de que únicamente se enuncian las actividades que por el hecho de ser competencia exclusiva del Estado, deben de calificarse como estratégicas, sin que sobre éstas se proponga una clara definición.

#### **4.4.6 PROBLEMÁTICA ACTUAL POR INDEFINICIÓN DE LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS .**

Como quedó ya expresado, en los artículos 25 y 28 constitucionales se establecen las actividades económicas reservadas de forma exclusiva al Estado, por ser consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Por su parte el artículo 5º de la Ley de inversión extranjera reitera el listado contenido en los preceptos constitucionales señalados. Estas normas presentan, desde nuestro punto de vista, una carencia fundamental en la regulación de las actividades económicas estratégicas, a saber:

Existe un vacío en cuanto a una **definición jurídica concreta** de las áreas estratégicas, ya que su listado sólo de manera enunciativa las señala. Esto a nuestra manera de ver, provoca una **amplísima discrecionalidad** para “decretar” qué actividades serán o no estratégicas; si no existe una **definición suficiente** para comprender la naturaleza jurídica del área estratégica, el orden público económico, al que ya antes nos referimos, sería soslayado, a pesar de ser el cimiento de las actividades que en materia económica realiza el Estado; basta en todo caso que se reúnan los requisitos formales para la reforma de la Constitución, contenidos en el artículo 135 de la propia Carta fundamental para que dicha discrecionalidad sea efectiva. En este sentido se muestra relativamente sencillo el cambio de status jurídico de un área estratégica para convertirse, según la *coyuntura o moda*

*económica*, en un actividad considerada como prioritaria, o en el peor de los casos en ninguna de ambas.

Como ya se señaló en líneas precedentes, la participación del Estado resulta fundamental en el desarrollo de las áreas estratégicas, dado que es precisamente a través de éstas que aquél puede dirigir a la economía nacional hacia fines de orden público, en otras palabras el Estado no puede ser rector de la economía, por medio de decretos, debe involucrarse directamente en el quehacer económico del país. Sin embargo de continuar la discrecionalidad en la determinación de las áreas estratégicas y por tanto la determinación de la actividad económica del Estado, existe la probabilidad de que se prive a éste de los medios necesarios para ejercer su papel rector de la economía y con ello se cancela la posibilidad de obtener, mediante la rectoría estatal beneficios de la inversión extranjera. Más aún, al segregar de la influencia directa del Estado estos rubros económicos fundamentales por el interés público insito en ellos mismos, y trasladarlos a la responsabilidad del sector privado, en el cual están hondamente infiltrados los capitales extranjeros, se enajena la visión de bien público, fin primordial del Estado.

#### **4.4.7 ÁREA ESTRATÉGICA, UNA PROPUESTA DE DEFINICIÓN.**

Como resultado del análisis realizado, salta a la vista la necesidad de intentar una definición de áreas estratégicas que nos permita comprender su naturaleza en el ámbito del Derecho. Esta definición, desde nuestra perspectiva, será de gran utilidad si deja el ámbito estrictamente teórico para formar parte de la praxis, y la única manera en que este objetivo puede lograrse, es que fuera adoptada en un precepto legal, para así, normar con precisión el quehacer del Estado en tanto rector de la economía.

El primer paso será allegarnos de una idea genérica de lo que se considera como estratégico, en este orden de ideas, en el Diccionario de la Lengua Española<sup>25</sup>, leemos con respecto a la voz "estratégico (a)": Del latín *strategicus*, perteneciente a la estrategia. Que posee el arte de la estrategia. ", por lo que a su vez nos remite a la voz "*estrategia*, de la cual señala: "Del latín *strategia*. Arte de dirigir las operaciones militares. Arte, traza para dirigir un asunto".

La estrategia comprende, por lo tanto, un conjunto de actos tendientes o afines a la dirección o conducción de algo para la consecución de un objetivo o fin último; es decir, la estrategia es un proceso director de varios actos aislados, todos ellos dirigidos para lograr un fin último.

En uso de una definición por analogía, podemos decir que **un área económica estratégica es aquel rubro, formado por actividades concatenadas, que en el orden económico presentan un lugar privilegiado, pues condicionan el éxito de otros procesos productivos, cuyo desarrollo, indiscutiblemente, estará dirigido al bienestar de la comunidad social con vista al interés general.**

Las áreas estratégicas, más que sustentarse en principios de competencia económica, se explican, en función del mandato que el constituyente le ha dado al Estado de ser rector de la economía nacional y participar directamente en el desarrollo de aquellas actividades que se consideren fundamentales para el beneficio general, aun si ello representa sacrificar el beneficio particular; por lo tanto, el desarrollo de las actividades económicas calificadas como estratégicas no constituyen una facultad potestativa o discrecional para el Estado, por el contrario significan para éste, el cumplimiento de una obligación<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Diccionario de la Lengua Española* Real Academia Española. Décimo novena edición, 1976. p. 167

<sup>26</sup> "Ninguna de la áreas calificadas como estratégicas por la Constitución debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales, propios de la especulación comercial: si bien es cierto que el Estado debe buscar y asegurar la viabilidad económica de las empresas de la nación, éste no debe ser el único criterio que rija su conducta como empresario. Al Estado le corresponde

## 4.5 ÁREAS PRIORITARIAS

Para el estudio de las áreas prioritarias, haré un análisis semejante al utilizado respecto de las áreas estratégicas, primeramente comenzaremos con la definición o noción que se le ha dado al concepto de área prioritaria; su base constitucional; y por último la problemática que provoca la indefinición estrictamente jurídica de estas áreas.

La expresión áreas prioritarias aparece por primera vez en nuestro texto constitucional con las reformas a sus artículos 25 y 28, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, así para entender el concepto de áreas prioritarias, debe partirse de la consideración de nuestro sistema como un régimen de economía mixta, en el cual junto al funcionamiento de un sistema de economía de mercado, el Estado interviene de manera directa a fin de atemperar las crisis cíclicas del capitalismo y propiciar una mayor estabilidad económica, social y política.

De acuerdo con el texto constitucional las áreas prioritarias pueden ser desarrolladas por el sector público únicamente, o en sociedad con unidades del sector social o del sector privado, debido a lo reciente de esta reforma constitucional no se han establecido todavía con gran claridad los criterios para la determinación plena de las áreas prioritarias para fines del desarrollo económico, sin embargo el discurso oficial afirma que los criterios de clasificación de dichas áreas han sido definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales correspondientes.

---

manejar los bienes de la nación, por ejemplo, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la electricidad, etc, con un criterio que busque apoyar y desarrollar la industria y la producción nacionales, aun cuando deba sacrificar para lograr dichos objetivos, algunos márgenes de ganancia". FIGUERO DÍAZ, Luis "Rectoría Estatal 1982-1988 " en *Alegatos*, número 10 septiembre-Diciembre 1988, UNAM, México, p 379

#### 4.5.1. DEFINICIÓN DE ÁREAS PRIORITARIAS.

Para la determinación de las áreas económicas prioritarias nos encontramos con una problemática mayor que la relacionada con las áreas económicas estratégicas, toda vez que son escasos los intentos para concretar estos rubros económicos; sin embargo en particular hemos localizado las siguientes definiciones respecto del concepto de áreas prioritarias:

Por áreas prioritarias se puede comprender: "...el conjunto de actividades económicas - producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional"<sup>27</sup>.

"Las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias resulta más conveniente impulsar, en razón de las necesidades del desarrollo nacional. Toda vez que las prioridades cambian de acuerdo al estadio de desarrollo nacional, las áreas prioritarias no están establecidas de antemano, como sucede con las áreas estratégicas aunque, si bien es cierto, estas últimas pueden ser ampliadas<sup>28</sup>."

Dentro de las funciones que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 asigna a la empresa pública, aparece la de participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular. Por ejemplo es de notar que

---

<sup>27</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo I *Op cit* p 213

<sup>28</sup> RUIZ DUENAS, José Luis "Áreas estratégicas y prioritarias" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta* Primera edición Editorial Porrúa, México 1994 p 189.

en el sector coordinado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se han considerado ramas prioritarias las siguientes:

“1. Bienes de capital. Que son indispensables para abordar etapas más avanzadas de desarrollo industrial, apoyar el crecimiento de otros sectores, fortalecer las bases de autodeterminación productiva y tecnológica, y apuntalar los esfuerzos que realiza el país para conseguir una vinculación más eficiente con el exterior.

2. Insumos críticos. Cuya insuficiencia o carencia pondría en grave riesgo el funcionamiento del aparato económico, colocándolo en delicada posición de dependencia externa. De no atender estos campos de actividad, el Estado estaría renunciando a una de sus mayores responsabilidades, la de proteger la economía y su desarrollo. Es el caso de los fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel y de algunos minerales y productos de petroquímica secundaria.

3. Bienes para el consumo básico. Vinculados con las principales necesidades de la población, tales como azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos.

4. Industrias de punta tecnológica, que elevan la eficiencia y productividad del conjunto de la economía y son avanzada de modernización del aparato productivo, tales como biotecnología y electrónica industrial<sup>29</sup>”.

#### **4.5.2 BASE CONSTITUCIONAL DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS.**

El párrafo quinto del artículo 25 constitucional señala:

“Art. 25 El sector público... podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

El párrafo cuarto del artículo 28 constitucional señala:

“Art 28 ... **La comunicación vía satélite y los ferrocarriles** son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el

---

<sup>29</sup> RUIZ DUEÑAS, José Luis “Áreas estratégicas y prioritarias” en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta* Op cit pp 184-185

Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”

Por su parte el último párrafo del artículo 28 constitucional señala:

“... Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

De los preceptos en comento, se concluye que las áreas señaladas como prioritarias son: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles, ahora bien como resultado de la reforma al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, es la primera vez que se intenta realizar un listado similar al señalado en las áreas estratégicas, ya que anteriormente sólo hacia mención de las áreas consideradas como prioritarias y de los sectores económicos que las organizarían e impulsarían, como son los sectores público, privado y social.

#### **4.5.3. PROBLEMÁTICA ACTUAL POR LA INDEFINICIÓN DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS.**

Al igual que en las áreas estratégicas la falta de una definición jurídica concreta de las áreas prioritarias da lugar a que se califique, de manera discrecional, cualquier área o actividad económica bajo la calidad de *prioritario*. Más aún, el ejecutivo federal, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, es quien determina la prioridad económica de las actividades, gracias al diseño de sus planes de sector.

A través de iniciativas de reforma a diversos ordenamientos, algunos sectores económicos reservados al Estado y a los nacionales se han modificado, por lo que a través de mecanismos estrictamente formales se abrió la posibilidad



de que el capital extranjero intervenga de manera directa en tres actividades estratégicas, como son: la petroquímica, donde productos básicos fueron reclasificados como secundarios y por tanto la inversión extranjera directa puede ya participar en este rubro económico; las telecomunicaciones, ya que la privatización de TELMEX<sup>30</sup> abrió importantes campos para la inversión foránea (equipo digital, fax, telefonía celular, nuevos servicios de telefonía y comunicación en general<sup>31</sup>); en el mismo sentido apuntan los ferrocarriles, donde la inversión extranjera se encuentra pronta para su intervención, permitiendo de esta manera la participación extranjera en sectores clave de la economía<sup>32</sup>.

Así, en el artículo 8º de la Ley de Inversión Extranjera se señala:

“Art. 8 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:

---

<sup>30</sup> “ Aun sin contar con los datos oficiales desagregados, los últimos acontecimientos muestran la fuerza con la que el capital extranjero está ingresando en las actividades estratégicas: la privatización de TELMEX es un buen ejemplo de ello. En diciembre de 1990 se concluyó la primera etapa de su venta, involucrando 20.4% de las acciones que fueron adquiridas por el Grupo Carso (nacional), South Western Bell y France Telecom, la operación fue por 1 757 mdd. En la segunda etapa, concluida en mayo de 1991, se vendieron 1, 665 millones de acciones L (138 millones en México y 1 377 en el extranjero) obteniéndose 2 166 mdd, del 82.7% colocado en el exterior, correspondió 48.05 a Estados Unidos, 12.3 a Reino Unido, 6.01 a Japón, mientras que inversionistas de Francia, Suiza, Canadá y Alemania adquirieron en conjunto 12.6% de las acciones. Por último, destaca el hecho de que la venta de estas acciones en Estados Unidos se realizó mediante American Depositary Shares, cada uno de los cuales incluye 20 acciones L de TELMEX. Así, no sólo el capital de la empresa en venta pasa a ser extranjero, sino que incluso el proceso de venta y ganancias de que él derivan, queda en manos del capital transnacional” Cit. por ORNELAS BERNAL, Raúl “Inversión Extranjera y reestructuración Industrial México 1982-1989, ¿Cómo recibir al capital extranjero?. Primera edición, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México 1991 p 199

<sup>31</sup> “ Respecto al avance de la privatización de Satélites Mexicanos ( SATMEX) Enrique Cervantes, director de la empresa, indicó que pronto se publicarán las bases para la apertura a inversionistas privados interesados en participar en esta empresa, informó que con dicha convocatoria se pondrá a disposición de los inversionistas privados 75% de las acciones, incluyendo las de control de la empresa “ EL FINANCIERO, 1 de agosto de 1997 p 16

<sup>32</sup> “ La Secretaría de Comunicaciones y Transportes ( SCyT), lanzó la convocatoria para la privatización de tres vías cortas férreas, las concesiones van de 25 a 30 años y la inversión extranjera podrá ser mayor a 49%, con la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y contarán con paquetes opcionales para ser adquiridos” EL FINANCIERO, 1 de agosto de 1997 p 13

XII. Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación y prestación del servicio público de transporte ferroviario”.

De esta manera los inversionistas extranjeros podrán participar con un porcentaje mayor al 49% señalado, si obtienen de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, resolución favorable, lo cual sin duda ocurrirá.

Después de las reformas al artículo 28 constitucional de 1995<sup>33</sup>, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles dejaron de ser regulados como áreas estratégicas y se consideraron áreas prioritarias para el desarrollo nacional. El Estado continúa como rector de estas actividades sobre las cuales está facultado para otorgar concesiones o permisos a particulares para su manejo y administración, esta protección subsiste mediante el dominio de estas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia y tiene por objeto preservar la seguridad y soberanía de México.

Estas reformas encuentran sustento en el programa de modernización del Estado, propuesto a partir del sexenio 1995-2000; específicamente en el gran rubro de política económica, dichas reformas han sido acordes con la transformación que ha ocurrido en nuestro país<sup>34</sup>, caracterizadas por un Estado cada vez menos propietario y más concesionario<sup>35</sup>, por ello, entre las ideas que destacan en la

---

<sup>33</sup> La reforma al artículo 28 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1995.

<sup>34</sup> “...esos cambios constituyen la respuestas del país a las nuevas circunstancias mundiales, caracterizadas por una creciente interrelación entre las naciones, por una revolución científica y tecnológica y por una agudizada competencia por los mercados y capitales. También son respuesta a las transformaciones internas, propias de una sociedad diversificada, plural, compleja y con necesidades de amplios grupos de la población que aun no cuentan con condiciones de vida digna...”. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*, 18 de enero de 1995. Iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional

<sup>35</sup> Una de las cuatro razones fundamentales contenidas en la iniciativa de reforma constitucional en materia de ferrocarriles, es: “ Cuarta.- La convicción de que no necesariamente un Estado propietario ejerce una más eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria.” *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*, 18 de enero de 1995. Iniciativa de reforma al artículo 28 constitucional.

iniciativa de reformas del artículo en cuestión, enviada por el Presidente en turno a la Cámara de Senadores en enero de 1995, encontramos que los principios que explicaron la definición de ferrocarriles como una actividad cuyo desempeño correspondía exclusivamente al Estado, ya no concuerdan con la realidad de la importante transformación de las relaciones entre sociedad y gobierno, de las estructuras económicas del país y de las comunicaciones y transportes.

En este contexto, en dicha iniciativa se encuentra la convicción gubernamental de que se puede ejercer una eficaz rectoría sobre la actividad ferroviaria, sin que ésta sea propiedad del Estado, ya que en un Estado de derecho, son las leyes las que garantizan que la autoridad pueda llevar a cabo la regulación, supervisión y control que se requieren para modernizar y desarrollar cada sector productivo.

En apoyo de lo anterior el argumento esgrimido en los debates dentro del Senado, fue el siguiente:

“ La escasez de servicios públicos imposibilita al Estado para realizar las inversiones inaplazables que requiere la modernización de los ferrocarriles mexicanos<sup>36</sup> a fin de hacer de esta actividad un instrumento de promoción de desarrollo”, se ha entendido la necesidad de ampliar el acceso a la creatividad y energía de los particulares, mediante la aportación de trabajo, tecnología en inversión, que permitan al Estado concentrar mayores acciones y recursos en el cumplimiento de sus objetivos básicos.

---

<sup>36</sup> “ El estado no ha podido hacerse cargo plenamente de la modernización del sector, dada la imposibilidad de distraer recursos del gasto social para ser destinados a la inversión ferroviaria...”  
“ . El estado no cuenta con los recursos para poder mantener los subsidios presentes ni dispone de los cuantiosos montos de capital necesarios para desarrollar el enorme potencial que guardan los ferrocarriles para la vida del país..” *Diario de los debates de la Cámara de Senadores*, 18 de enero de 1995 Reforma al artículo 28 constitucional

Por lo que toca a la comunicación vía satélite, cabe mencionar que es un renglón fundamental para el programa de modernización económica, donde el Estado sin dejar de reconocer la importancia del sector, admite sus propias limitaciones y reconoce el hecho de que, para hacer eficiente y ampliar la capacidad del servicio, es necesaria la participación privada y social, así como la competencia que ello trae consigo, es decir, que para consolidar el nuevo esquema económico, implantado para el impulso modernizador y globalizador de los últimos años, de conformidad con el artículo 25 constitucional, nuevos actores pueden desarrollar y manejar empresas de telecomunicaciones, a través de permisos y concesiones.

De acuerdo con esto, entre las razones contenidas en la última iniciativa de reformas al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, encontramos que si bien el Estado considera imprescindible mantener la rectoría en las comunicaciones vía satélite, para salvaguardar la seguridad y los intereses soberanos de la nación, acepta la necesidad de que los particulares intervengan en el establecimiento, operación y explotación de satélites, en el entendido de que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes, continuarán bajo el dominio del Estado. De esta manera, también se persigue, como política fundamental, fomentar la competencia en el sector, a fin de evitar prácticas que restrinjan el acceso a los consumidores o sean discriminatorias.

Por otra parte se habla de las " buenas intenciones " de la iniciativa de reforma, que parecen difíciles de cumplir, tal es el caso cuando señala que, el contenido de las transmisiones vía satélite, deberá contribuir al fortalecimiento de los valores culturales y de los símbolos de nuestra identidad nacional.

El Estado, como rector del desarrollo económico nacional, debe buscar la protección del interés social y de los consumidores en general, por lo cual debe

establecer organismos y empresas para el cumplimiento de esos fines, así se le otorga la facultad de concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las leyes prevengan.

Para concluir, es importante señalar algunas cuestiones, que si bien son de difícil respuesta inmediata, sí nos darán una perspectiva para el actuar futuro, en consecuencia consideramos que las últimas reformas a este precepto constitucional, así como las anteriores, se enmarcan en un proceso de transición económica y política del país, donde ha sido "necesario" que el Estado racionalice su participación en diversas actividades económicas, sin embargo nos queda la incertidumbre respecto a que: **¿ hasta que punto será positiva esta apertura a la participación de los sectores privado nacional y extranjero en los rubros económicos, como son la petroquímica básica, las telecomunicaciones y los ferrocarriles, considerados anteriormente como estratégicos para el desarrollo nacional ?<sup>37</sup>, ¿ se cumplirán cabalmente los fines del interés social y bienestar público que persigue toda área estratégica y prioritaria en manos de los particulares nacionales o extranjeros?, ¿continuarán nuestros legisladores aprobando de manera flexible e indiscriminada iniciativas de reforma en las que áreas estratégicas pasen a ser prioritarias, y áreas prioritarias a áreas libres ?<sup>38</sup>.**

---

<sup>37</sup> " Las carreteras concesionadas no son un buen negocio ICA Las autopistas concesionadas no son rentables, reconoció Bernardo Quintana, presidente del Grupo Industrial Ingenieros Civiles ( ICA), uno de los principales beneficiarios de la privatización del sistema carretero del país Explicó que el punto principal en los proyectos carreteros del país es el problema financiero, el costo del capital debería ser rentable, porque de lo contrario nadie hará negocio alguno, por eso hay dificultades en la administración de las carreteras concesionadas, continúa, no solamente los empresarios son los responsables en el fracaso en la privatización en la vías de comunicación federal del país, porque estima que el gobierno federal y los bancos no están limpios de culpa. Al ser interrogado sobre otras concesión fracasada y rescatada recientemente en Aguascalientes, la del agua potable y la del alcantarillado señaló que los aumentos en las tarifas fueron contemplados en el texto del título de concesión " EL FINANCIERO, 1 de septiembre de 1997. p. 13

<sup>38</sup> " El director para México de United Airlines, Josué Meza, aplaudió el proceso de privatización que ha emprendido nuestro país, en materia de aeropuertos y en la determinación de la terminal aérea alterna a la de la Ciudad de México, dijo. definitivamente toda aquella organización que es

---

manejada por la empresa privada es bien manejada", aunque aclaró " eso no quiere decir que el gobierno lo maneje mal; pero siempre vemos con buenos ojos la palabra privatización, mientras bien sea llevada " EL FINANCIERO, 18 de julio 1997 p 12

## CONCLUSIONES

1.- El Estado como institución política es un complejo organizacional, normativo-operativo.

2.- El pueblo como elemento del Estado es un requisito *sine qua non* para el orden jurídico, ya que tanto el derecho como el Estado son medios para el logro y alcance de los fines existenciales de esa comunidad.

3.- La relación entre el Estado y la sociedad civil en la economía nacional es de gran importancia ya que esta última encomienda al Estado la Rectoría Económica y las acciones para alcanzar los fines generales superiores frente a los individuales, sin que esto represente un menoscabo en los derechos de los individuos.

4.- El artículo 25 constitucional regula la economía mixta, traducida en la intervención y participación de los sectores público, social y privado en la economía nacional.

5.- El sentido de economía mixta dado a la economía mexicana, significa que no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista.

6.- El equilibrio entre la economía liberal y la economía social dió como resultado la economía mixta, que armoniza ambas posturas, y donde radica la sabiduría de aquellos a quienes corresponde organizar y dirigir la economía nacional.

7.- La Planeación económica en el Estado moderno es un instrumento esencial en el planteamiento de objetivos concretos, y en la definición de mecanismos, fórmulas, y procedimientos para la evaluación y la obtención de resultados, a fin de continuar o modificar la planeación preestablecida.

8.- La inversión extranjera es el acto o conjunto de actos jurídicos que realizan en nuestro país las personas físicas o morales de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica, con el fin de obtener un beneficio de índole económico.

9.- Son diversas las posiciones que un Estado adopta frente a la inversión extranjera; en un marco general, son: de carácter irrestricto o abierto, de carácter restrictivo o cerrado, y de carácter ecléctico.

10.- Desde un punto de vista jurídico, la actitud asumida por México, frente a la inversión extranjera, ha transitado por cuatro etapas: de tipo *casuístico*, *regulatoria*, *liberal* y de *total apertura*.

11.- Conocer el grado actual de concentración del capital extranjero en las áreas económicas en México, nos dará una perspectiva a futuro, para estar en aptitud de conocer en su base jurídica, la función del Estado para recibir, y sobre todo, para aprovechar la incursión del capital extranjero en nuestra economía.

12.- La intervención estatal en el ámbito económico, atraviesa por una crisis de legitimidad, esto sucede en una fase histórica en la que es más necesaria la intervención pública por la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, las altas tasas de desocupación y la creciente demanda de bienes públicos no suministrados con eficiencia, por lo que es difícil prescindir actualmente de la



función del Estado como rector de la economía. Dado que el Estado tiene como *telos el bienestar individual y colectivo.*

13.- Actualmente una economía ajena a la participación de capitales extranjeros es sumamente inusual.

14.- El Estado mexicano debe corregir los abusos y desequilibrios que presente un sistema económico liberal, al mismo tiempo, en estricta atención al artículo 25 constitucional, es su obligación dirigir los esfuerzos de los diversos sectores que se involucran en la economía, con miras al bienestar público.

15.- El Estado mexicano debe procurar los medios adecuados para obtener, de la inversión extranjera, los mayores beneficios, esa es, en nuestra opinión, la tesis de la relación del Estado con la inversión extranjera y de su equilibrio.

16.- El área estratégica es el rubro productivo que en el orden económico tiene un lugar privilegiado, y cuyo desarrollo está dirigido al bienestar de la comunidad.

17.- El área prioritaria es el rubro productivo, en el que los sujetos participantes son los sectores público, privado y social, y que de acuerdo con las circunstancias y necesidades del desarrollo resulta más conveniente impulsar con antelación a otros.

18.- La participación del Estado es fundamental en el desarrollo de las áreas estratégicas dado que es precisamente a través de éstas que aquél puede dirigir la economía nacional hacia fines de orden público.

19.- De continuar la discrecionalidad en la determinación de las áreas estratégicas y por tanto la determinación de la actividad económica exclusiva del Estado, existe el riesgo de que se prive a éste de los medios necesarios para ejercer su rectoría y con

ello se cancele la posibilidad de obtener todos los beneficios de la inversión extranjera.

20.- Al segregarse de la influencia directa del Estado los rubros económicos fundamentales y trasladarlos al sector privado, en el cual están hondamente infiltrados los capitales extranjeros, se enajena la riqueza nacional y se incumple con el fin primordial del Estado que sin lugar a dudas es el bien público.

21.- La Constitución Política cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado en el ámbito económico, y concretamente en la inversión extranjera.

22.- La Constitución Política dota al Estado de los mecanismos por los cuales ha de conducir la economía del país hacia el desarrollo económico, a fin de lograr los objetivos sociales trazados por toda comunidad, por lo que no es necesario inventar o adoptar posturas inadecuadas según la coyuntura o moda económica.

23.- La planeación, la rectoría económica, el sistema de economía mixta y un control real de las áreas estratégicas y prioritarias, junto con la actividad dinámica de los sujetos participantes del proceso económico nacional, darán la pauta para alcanzar el bienestar público, única razón de existencia del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

AAVV. *Constitucionalismo en las Postrimerías del siglo XXI*. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México 1992.

AAVV. *El capital extranjero en México*. Primera edición. Editorial Nuestro Tiempo, México 1986

AAVV. *Historia General de México*. Tomo II. Segunda edición. El Colegio de México y Editorial Harla, México 1988.

AAVV *La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta*. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, México 1985.

AAVV. *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México*. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, UNAM, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y SIDERMEX, México 1989.

ALVAREZ SOBERANIS, Jaime. *El Régimen Jurídico y la Política en Materia de las Inversiones Extranjeras en México* Primera edición, Editorial Themis. México, 1990.

ASTUDILLO URSÚA Pedro. *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*. Sexta edición. Editorial Porrúa, México 1988.

BLOCK M., Greg. México. "Perspectivas de una economía abierta" en AAVV. *El desarrollo sustentable*. Primera edición. Colegio Nacional de Economistas. Miguel Ángel Porrúa Editores, México 1993.

BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décima edición. Editorial Porrúa, México 1996.

CEBALLOS, Adalberto. *Planificación económica y cambio social en América Latina*. Primera edición. Universidad Veracruzana, México 1994.

CHANG, Ha-joon. *El papel del Estado en la economía*. Primera edición. Editorial Ariel, México 1996.

CHARLES R., Adrián. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, volumen VIII. Dirigida por David L. Sills, edición española dirigida por Vicente Cervera Tomás. Editorial Aguilar Ediciones, Madrid, 1979.

DABIN, Georg. *Doctrina General del Estado*. Segunda edición. Editorial JUS, México 1955.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoría del Estado*. Primera edición Casa editorial Bosch. Barcelona 1956.

DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*. Cuarta Edición. Editorial Fondo de Cultura Economica, Mexico 1994.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Tercera edición. Editorial Porrúa, México 1986.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Rectoría del Estado y Economía mixta*. Primera edición. Editorial Porrúa, México 1987.

GALEANO, Eduardo *Las venas abiertas de América Latina*. Sexagésima sexta edición. Editorial Siglo Veintiuno, México, 1993.

GARCIA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Cuadragésima edición. Editorial Porrúa, México 1989.

GÓMEZ PALACIO, Ignacio. *Inversión extranjera directa*. Primera edición. Editorial Porrúa, México, 1985.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*. Sn/edición. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

GONZÁLEZ SOUZA, Luis. *Soberanía Herida*. Tomo I. sn./edic. Editorial Nuestro Tiempo, México 1994.

GONZÁLEZ, URIBE Héctor. *Teoría Política*. Séptima edición. Editorial Porrúa, México 1989.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Décimo Cuarta reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1992.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Segunda edición. Compañía editorial Continental, México 1958.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Cuarta reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.

LARA PARDO, Luis. *De Porfirio Díaz a Francisco I. Madero*. Primera edición. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México 1995.

LÓPEZ PORTILLO y PACHECO José. *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*. Tercera Edición. Ediciones Botas, México 1976.

MAQUIAVELO, Nicolás *El Príncipe*. Décimo tercera edición. Editorial Porrúa, México 1994.

MÉNDEZ M. Silvestre J. *Problemas Económicos de México*. Tercera edición. Editorial McGraw Hill, México 1994.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo. *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*. Primera edición. Editorial Porrúa, México 1990.

NOVOA MONREAL Eduardo. *Instrumentos Jurídicos para una Política económica avanzada*. Primera edición. Editorial Depalma, Buenos Aires 1987

PEREYRA Carlos. *Estado y Sociedad. México Hoy*. Octava edición. Editorial Siglo XXI, México 1984.

PÉREZ MIRANDA, Rafael "La Inversión Extranjera Directa" *Revista de Investigaciones Jurídicas* Escuela libre de Derecho número 14, México 1990.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Privado*. Sexta edición, Editorial Harla, México 1995.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Décimo tercera edición. Editorial Porrúa, México 1989.

RABASA Emilio y CABALLERO Gloria. *México: esta es tu Constitución*. Octava edición. Miguel Angel Porrúa Editores, México 1993.

RANGEL COUTO, Hugo, *La Teoría económica y el derecho*. Cuarta edición. Editorial Porrúa, México, 1982.

RECASENS SICHES, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1961.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*. Tomo Primero. Sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1990

ROSSELL, Mauricio. *La modernización Nacional y la Inversión Extranjera*. Primera edición. Editorial Joaquín Porrúa, México 1991.

SEPULVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio. *La inversión extranjera en México*. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1983.

SERRA, Rojas Andrés. *Teoría del Estado*. Décimo primera edición. Editorial Porrúa, México 1990.

SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones*. Tercera Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura, México 1982.

SOLÍS, Leopoldo. *La Economía Mexicana*. Tomo II. Política y Desarrollo. Segunda reimpresión Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986.

VIDAL Gregorio." Capital monopolista, nacional y extranjero. Relaciones, entrelazamientos, contradicciones." en AAVV. *El capital extranjero en México*. Primera edición. Editorial Nuestro tiempo, México 1986.

WIONCZEK, Miguel S . "La inversión Extranjera Privada en México Problemas y Perspectivas" en AAVV *La Economía Mexicana*. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986.

WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. Primera edición. Editorial Harla, México 1995.

## DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, México 1988.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1976.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Buenos Aires, 1978.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Ley de Planeación

Ley de Inversión Extranjera.

Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Diario Oficial de la Federación

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores

Periódico El Financiero

Gaceta de la Universidad Nacional Autónoma de México