

00721  
329

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

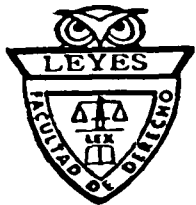


**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA**

**LA INVERSION EXTRANJERA EN EL SECTOR  
ELECTRICO MEXICANO : ASPECTOS JURIDICOS  
Y SOCIALES.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JESUS GARCIA MONCADA**

**ASESOR: MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ**



**MEXICO, D.F.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**2003.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# **PAGINACION DISCONTINUA**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/37/03

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

El pasante de la licenciatura en Derecho **GARCIA MONCADA JESUS**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**“LA INVERSION EXTRANJERA EN EL SECTOR ELECTRICO MEXICANO:  
ASPECTOS JURIDICOS Y SOCIALES”**, asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, lo envié con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este Dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Le envié un cordial Saludo.

**A T E N T A M E N T E .**  
**“POR MI RAZA HABLAR DEL ESPIRITU”**  
CD. Universitario D.F., a 9 de julio de 2003.

**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

2

*DEO OPTIMO MAXIMO*

## ÍNDICE

	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>Una Aproximación a la Inversión Extranjera</b>	
I. La Inversión Extranjera	1
a. Definición	2
1. Doctrina	3
2. Legal	9
b. Teorías, Clases y Características de la Inversión Extranjera	
1. Teorías	12
2. Clases	17
3. Características	21
c. La Inversión Extranjera en Perspectiva Comparada	24
1. América Latina	28
a) Argentina	31
b) Chile	32
c) Colombia	34
2. Otros Países	
a) España	35
b) Canadá	36
c) Estados Unidos de América	38
3. Consideraciones sobre América Latina	42
II. Consideraciones Normativas y Sociales de la Inversión Extranjera	46
Tabla Histórica de la Inversión Extranjera en América Latina	58
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>La Inversión Extranjera en México</b>	59
I. Contexto Histórico	
II. Antecedentes Jurídicos	60
a. Ley para Promover La Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973	86
b. Reglamento de la Ley para Promover La Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989	97
c. Marco Legal Vigente. La Ley de Inversión Extranjera y el	

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **La Inversión Extranjera y la Sociedades Mercantiles**

I. Definición de Sociedad Mercantil	129
II. Tipos de Sociedades Mercantiles Más Comunes para la Inversión Extranjera	131
a. Sociedad Anónima	132
b. Sociedad de Responsabilidad Limitada	139

### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **La Energía Eléctrica, la Constitución y la Legislación Secundaria**

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Energía Eléctrica	147
II. El Marco Jurídico del Sector Eléctrico Mexicano	159
a. Breve Historia de la Industria Eléctrica y su Legislación en México	160
b. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	163
III. Los Órganos Reguladores del Sector Eléctrico Mexicano	172
a. La Comisión Federal de Electricidad	174
b. La Comisión Reguladora de Energía	178

### **CAPÍTULO QUINTO**

#### **Implicaciones Económico, Jurídico y Sociales de la Participación de la Inversión Extranjera en el Sector Eléctrico Mexicano**

I. La Prospectiva del Sector Eléctrico en México	181
II. La Reforma al Sector Eléctrico Mexicano Propuesta por el Ejecutivo Federal	
a. Antecedentes y Objetivos	190
b. La Iniciativa de Reforma	197
c. Reforma o Abrogación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica	203
d. La Inversión Extranjera y la Reforma Propuesta	205
e. Aspectos que la Propuesta de Reforma no Contempla	
1. Uso de la energía no renovable	207
2. La Adopción de la Tecnología de los Nuevos	

Participantes en el Sector Eléctrico	212
3. Creación de un Registros de Permisos	214
f. ¿Por qué no se habla de una Privatización?	214

<b>CONCLUSIONES</b>	219
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	224
---------------------	-----

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **INTRODUCCIÓN.**

El desarrollo tecnológico ha ocasionado que el hombre dependa de la electricidad. Su uso se extiende desde las casas-habitación hasta las industrias. Es indudable que los energéticos constituyen un tema vital para cualquier Estado.

El sector eléctrico en México se encuentra en manos del Gobierno Federal, por esta razón depende del presupuesto asignado por éste y repercute en el erario público. Es una realidad que la prestación del servicio eléctrico es deficiente y que no cubre las necesidades de ciertos usuarios. El origen de estas deficiencias se encuentra en la dependencia de la industria hacia el gobierno federal y en su presupuesto. A su vez, el crecimiento de la industria es escaso por no existir los recursos suficientes para renovar su infraestructura. En mi opinión, el Gobierno Federal no puede hacer frente, por sí sólo, a esta situación.

La Secretaría de Energía, con la intención de mejorar la situación del sector eléctrico y de asegurar su futuro, presentó un proyecto de reforma. La propuesta consiste básicamente en la apertura de la industria para que los particulares participen, con el propósito de renovar la infraestructura eléctrica, de prestar un mejor servicio, y de asegurar, en el futuro, el abasto de electricidad. Tanto inversores nacionales como extranjeros podrán participar, lo que repercutirá en la reactivación de la economía nacional. El proyecto de reforma contempla la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes de la materia. Considero que la propuesta de reforma es viable al constituir una buena medida para resolver la situación del sector.

La presente investigación contiene en su primer capítulo un análisis teórico de la inversión extranjera y de la forma en que otros países la han legislado. El segundo capítulo comprende un análisis histórico-jurídico de la inversión foránea en México,

*La Inversión Extranjera en el Sector Eléctrico Mexicano:*

*Aspectos Jurídicos y Sociales.*

Por: Jesús García Moncada

así como el estudio del marco jurídico actual. Las sociedades mercantiles son el medio idóneo para que el sector privado participe en el servicio eléctrico, por esta razón el capítulo tercero se enfoca al estudio de las sociedades mercantiles, con énfasis en la Sociedad Anónima y en la Sociedad de Responsabilidad Limitada. El capítulo cuarto se refiere al marco jurídico del sector eléctrico mexicano, fundamental para comprender el alcance del proyecto de reforma. Por último, en el quinto capítulo se analiza la propuesta de reforma, particularmente la participación de inversionistas extranjeros en el mismo; señalando los aspectos positivos de la misma y lo no contemplado por ella.

La transformación de la industria eléctrica es necesaria y el proyecto de reforma, elaborado por la Secretaría de Energía y presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, es viable. La solución propuesta permitirá cambiar la orientación de la industria eléctrica logrando eficiencia y calidad en la prestación del servicio público. La renovación de la infraestructura y el ingreso de tecnología de punta serán posibles gracias a la participación de los particulares en el sector, en especial de los inversores foráneos. Lamentablemente, existen algunos puntos no contemplados en la propuesta de reforma, los que deberán incluirse para lograr una transformación efectiva y completa de la industria eléctrica.

---

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Una Aproximación a la Inversión Extranjera**

#### **I. La Inversión Extranjera**

Los hombres de negocios deben considerar que antes de invertir en cualquier país se deben examinar varios aspectos, como la estabilidad política y el sistema legal del país anfitrión, los ámbitos de inversión o el sector en específico a invertir.

Una vez tomada la decisión de invertir en otro país, es necesario conocer los medios jurídicos establecidos en el país receptor; primero, para el ingreso del capital y, segundo, para el establecimiento de la empresa. No todas las legislaciones comparten un criterio uniforme sobre la inversión extranjera. Existen legislaciones que cuentan con diversos incentivos para fomentar el ingreso de la inversión foránea, pero existen otras que son restrictivas en todo sentido. Además, en algunos sistemas jurídicos la regulación de la inversión extranjera puede encontrarse en un solo cuerpo legal, mientras que en otros, la regulación de la materia se encuentra dispersa en diversas normas, es decir, no se contienen en un sólo cuerpo legal.

Por medio del análisis de las leyes referentes a la inversión foránea se pueden definir los sectores en los cuales el capital extranjero puede invertirse. A su vez, se deben contemplar los incentivos jurídicos y económicos que ofrece el prospecto de estado receptor.

La finalidad comercial que persigue una empresa será la obtención de la mayor utilidad con la menor inversión, en este caso, la decisión de llevar su capital a otro país responde a lo siguiente:

1. ¿Cuál es la razón por la que una empresa opta por constituir una sociedad en el extranjero o asociarse con nacionales del país a donde decida llevar su capital? ¿Por qué no simplemente exporta sus bienes o servicios?
2. ¿Por qué razón la empresa extranjera no concede una licencia de fabricación en lugar de constituirse en el extranjero?
3. Una vez que el inversor decide llevar su capital al extranjero, ¿qué país elegirá?

La respuesta a las tres preguntas implican aspectos económicos, pues las empresas optan por constituir una sociedad o asociarse con nacionales del país elegido, para ampliar su mercado y lograr mayores beneficios; si decide exportar los bienes o servicios le resultaría costoso. El conceder una licencia de fabricación a extranjeros, no les permitiría obtener beneficios directos, sino solamente lo que paga el extranjero por la licencia de fabricación. Y el país, o los países, que se eligen, son aquellos que otorguen mayores beneficios económicos a los inversores foráneos, como por ejemplo el aspecto tributario, en lo referente a la repatriación de utilidades.

Para comprender lo que implica la inversión extranjera me permito hacer la siguiente referencia teórica sobre este fenómeno económico y, así, comprender sus implicaciones jurídicas.

#### a. Definición

Antes de entrar al estudio teórico sobre la inversión extranjera, es necesario tomar en cuenta lo que implican las palabras *inversión y extranjera*.

---

Conforme al Diccionario de la Lengua Española,<sup>1</sup> la palabra inversión proviene del latín *inversio (onis)*, que es la acción y efecto de invertir. A su vez, invertir viene del latín *invertere*, y se define: *hablando de caudales, emplearlos, gastarlos, colocarlos.*

El sujeto que realiza la inversión es el inversionista, cuya definición se refiere a la persona natural o jurídica que hace una inversión de caudales. Como sinónimo de inversionista, encontramos el término inversor, el cual viene del latín *inversor (oris)*, que es el que invierte, o inversionista.

Por otro lado, la palabra extranjero (ra), proviene del antiguo francés *estrangier*, y se define como aquel "*que es o viene de país de otra soberanía; natural de una nación con respecto a los naturales de cualquier otra; toda nación que no es la propia.*"<sup>2</sup>

Por lo anterior, podemos decir, que la inversión extranjera es el capital que se coloca, gasta y emplea en un país que no es el propio, con recursos generados y obtenidos en otro país.

## 1. Doctrina

Conforme a los economistas Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus el concepto *inversión*, comprende dos puntos de vista:

---

<sup>1</sup> **Diccionario de la Lengua Española**, Vigésima primera edición, Tomos I y II, España: Editorial Espasa Calpe, S.A., 1992.

<sup>2</sup> Op. cit, Tomo III, p. 604.

1. *"Actividad económica por la que se renuncia a consumir hoy con la idea de aumentar la producción en el futuro. Comprende el capital tangible (estructuras, equipo y existencias) y las inversiones intangibles (educación o "capital humano", investigación y desarrollo y sanidad). Desde este punto de vista, se debe entender que "la inversión neta es el valor de la inversión total una vez tenida en cuenta la depreciación... Y que "la inversión bruta es la inversión sin tener en cuenta la depreciación, es la inversión bruta menos depreciación de los bienes de capital."*

2. *"En términos financieros, la inversión tiene un significado totalmente distinto; se refiere a la compra de un título, como una acción o bono."*<sup>3</sup>

Con relación al primer punto de vista, la depreciación implica *"la reducción del valor de un activo, tanto en la contabilidad de las empresas como en la nacional, la depreciación es la estimación en dólares del grado en que se ha "agotado" o gastado el capital en el periodo de que se trate. También se le denomina como consumo de capital fijo."*<sup>4</sup> Mientras que la llamada inversión bruta incluye a la maquinaria, inmuebles y sus instalaciones, por un periodo generalmente de un año.

Si bien es cierto, es necesario tomar en cuenta este concepto tal y como lo conciben los economistas; en el lenguaje económico, inversión implica la *"producción de bienes de capital duraderos"* y no lo que el común de las personas considera como inversión (por ejemplo, la compra de acciones en la bolsa, el adquirir un predio, o contratar una cuenta de ahorro en el banco).<sup>5</sup> Al hablar de bienes de capital duradero, se comprende la maquinaria o equipo que puedan ser utilizados por más de tres años por la empresa.

---

<sup>3</sup> SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William, *Economía*, 14ª edición, Mc Graw Hill, España: 1993, p. 903.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 893.

<sup>5</sup> Op. cit., p. 514.

Para Moisés Gómez Granillo, el término inversión *"es el valor de los agregados netos adicionados a los activos físicos que el país posea – tales como máquinas, equipos de transporte y comunicación, etcétera-, incluyendo, claro, las mercancías en manos de comerciantes."* <sup>6</sup>

Gómez Granillo se refiere a la inversión y señala que implica *"agregar valor a lo ya existente"* por medio de mejoras y adiciones, eliminando a su vez lo que no sirve. Como Samuelson y Nordhaus, Gómez Granillo distingue el concepto de lo que comúnmente se conoce como inversión: el comprar inmuebles o predios no implica una inversión, sólo se trata del traslado de propiedad, ya que lo comprado no incrementa el valor del activo. <sup>7</sup>

Para los economistas Arthur Seldon y F.G. Pennance, la inversión extranjera implica la adquisición de capital extranjero, ya sea por el gobierno o por los nacionales del país receptor; además, esta inversión se hace con la expectativa de superar intereses y dividendos convencionales. En palabras de Seldon y de Pennance, la inversión extranjera se define de la siguiente manera:

*"Inversión extranjera es la adquisición por el gobierno o los ciudadanos de un país, de activos en el extranjero en la forma de depósitos bancarios, letras de gobiernos extranjeros, valores industriales o gubernamentales, o títulos de tierras, edificios y equipo capital. Las inversiones privadas en el extranjero se harán normalmente, con la esperanza de obtener un tipo de interés superior o mayores dividendos, u otros tipos de rentas de los que pueden obtenerse en el interior del país, en la*

---

<sup>6</sup> GÓMEZ GRANILLO, Moisés, Teoría Económica, 12ª. Edición, México: Editorial Esfinge, S.A. de C.V., pp. 183-184.

<sup>7</sup> Op. cit., p. 184.

---

*expectativa de variaciones en los tipos de cambio o por temor a cambios políticos o fiscales en el país.”<sup>8</sup>*

Luis Pazos considera que se está frente a la inversión extranjera cuando *“los extranjeros crean empresas en México o se asocian con empresarios mexicanos en la producción o comercialización de bienes y servicios.”<sup>9</sup>*

Conforme a Mauricio Rossell, la inversión extranjera, desde un punto de vista teórico, *“es uno de los medios adecuados para la captación de divisas; por ello, la planeación estatal debe considerarla en su estructura económica.”<sup>10</sup>*

Pero, ¿por qué surge la inversión? La respuesta puede implicar varias posibilidades, pero ésta se encuentra en el ahorro, el cual trae como consecuencia la acumulación de capital y, por cuestiones de depreciación debe ser invertido; evitando su devaluación y la pérdida de su poder adquisitivo.

Conforme a lo anterior, para Michael P. Todaro el ahorro es el ingreso que no se consume. Este ahorro puede guardarse para ser usado en el futuro, con la posibilidad de que su valor real aumente conforme a las tasas de interés comerciales.

Este ingreso que no se consume, puede convertirse en inversión. *“Los recursos destinados a la expansión del ingreso y el consumo futuro se llaman “inversiones”. La asignación de estos recursos “reales presentes” (tierra, mano de obra, capital,*

---

<sup>8</sup> SELDON, Arthur y PENNANCE, F.G., Diccionario de Economía. Traducción de Antonio Casahuga Vinardell. Barcelona: Editorial Oikos-Tau, 1986. p 313.

<sup>9</sup> PAZOS, Luis; Problemas Socioeconómicos de México y sus Soluciones, México: Editorial Diana, 1996. p. 31.

<sup>10</sup> ROSSELL, Mauricio, La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera. Un Enfoque Jurídico-Económico. México: 1991. p. 52.



---

*materias primas, administración, etc.) a la producción y el consumo futuros es la esencia del proceso de inversión.*"<sup>11</sup>

Así, Todaro especifica lo siguiente, "*subsiste el hecho de que la inversión en forma de expansión del capital del país, tanto físico como "humano", ha sido y sigue siendo vista por economistas y políticos como una estrategia fundamental para la promoción del desarrollo social y económico. Pero a fin de dedicar los recursos necesarios a la expansión del acervo del capital físico y humano el "ahorro interno" (individual, corporativo y público) deberá aumentar para financiar la inversión pública y privada. En otras palabras, deberá pedirse a los individuos que consuman una parte menor de un ingreso nacional dado para que ellos y sus descendientes puedan consumir más en el futuro.*"<sup>12</sup>

El ahorro interno es un elemento necesario para que un país tienda al desarrollo por sus propios medios sin la asistencia del extranjero. En un país como el nuestro, la cultura del ahorro no existe, al ser imposible debido a los desequilibrios económicos sufridos en las últimas décadas como consecuencia de malas políticas económicas, además de nuestra gran dependencia hacia el exterior.

Así, México debe de asistirse de la ayuda foránea - y no depender exclusivamente de ella -, a la que el autor Todaro llama *inversión privada extranjera*, la que define como "*la inversión de fondos extranjeros privados en la economía de un país en desarrollo, de ordinario en forma de industrias sustitutivas de importaciones por las corporaciones multinacionales.*"<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> **TODARO, Michael P.**, Economía para un Mundo en Desarrollo. Introducción a los Principios, Problemas y Políticas para el Desarrollo. Traducción de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1987. pp. 108-109.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 110.

<sup>13</sup> Op. cit., p. 672.

Para el especialista en Derecho Internacional, M. Sornarajah, la inversión extranjera "involucra el traslado de activos tangibles e intangibles de un país a otro, con el propósito de usarlos en éste para generar riqueza la cual se encontrará bajo el control total o parcial del propietario de los activos."<sup>14</sup>

Sornarajah menciona que conforme al Derecho Internacional existe una definición de inversión extranjera en la que casi todos los tratadistas coinciden. Esta definición considera que la inversión foránea es "el traslado de recursos o materiales de un país (llamado país exportador de capital) a otro país (llamado país anfitrión) retribuyéndole con una participación directa o indirecta en las ganancias de la empresa."<sup>15</sup>

Jorge Witker plantea que la inversión extranjera es "la realizada en un país o región específicos a través de las vías que señalen las leyes que impliquen transferencia de capital desde el exterior, sea que el proyecto se efectúe directamente por el inversionista extranjero o mediante su asociación con un inversionista nacional."<sup>16</sup>

La inversión extranjera implica que capitales extranjeros ingresen a otros países para ser utilizados en diversas actividades económicas, conforme a lo establecido por la legislación interna, cumpliendo ciertos requisitos jurídicos, para desarrollar varios sectores económicos, o bien fomentar o iniciar una actividad económica. Sin olvidar que los dueños del capital buscarán obtener mayores beneficios de los que podrían obtener si destinaran esos recursos en su país de origen.

---

<sup>14</sup> **SORNARAJAH, M.**, The International Law on Foreign Investment. Inglaterra: Cambridge University Press, 1996, p. 4.

<sup>15</sup> Citado por **SORNARAJAH**, Loc. cit., Encyclopedia of Public Law. Vol. 8, p. 246.

<sup>16</sup> **WITKER, Jorge**, Aspectos Regulatorio-Institucionales de la Inversión Extranjera Directa (IED). En Regulación de Flujos Financieros Internacionales. Dirigida por Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, número 34; México: IJ, UNAM, 2000, p. 80.

En general, los países receptores implementarán las medidas necesarias para evitar el control de los extranjeros en las empresas. El control de la toma de decisiones de la empresa por parte de los inversores extranjeros, se presenta por medio de la adquisición de un porcentaje suficiente de las acciones con derecho a voto en las asambleas de la sociedad y, así, tomar el control de la misma decidiendo su actuar futuro. El control de la empresa por parte de los extranjeros puede derivar en que no se reinviertan las utilidades o que se den grandes remesas de dinero al extranjero; por lo que, no se beneficiaría a la economía del país receptor.

## 2. Legal

Conforme a Ley de Inversión Extranjera, en su artículo segundo, fracción segunda, se establece lo que, para efectos legales, se debe entender por inversión extranjera.

*"Artículo 2o.- 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. "<sup>17</sup>*

La lectura del fragmento citado, nos permite considerar tres supuestos:

---

<sup>17</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

1. El inciso a) se refiere a la participación de inversionistas extranjeros, sin importar la proporción, en el capital social de una sociedad constituida conforme a las leyes mexicanas.
2. El inciso b) contempla a las sociedades constituidas bajo las leyes mexicanas cuyo capital social sea mayoritariamente extranjero.
3. Por último, si un extranjero realiza actividades y actos contenidos en esta ley, se le considera como inversor extranjero.

Podemos decir que la ley en comento, considera como inversión extranjera a toda participación de extranjeros en el capital social de una sociedad constituida conforme a la ley mexicana, sin importar la proporción con la que participa y, además, que el extranjero se dedique a realizar las actividades y actos contemplados por la Ley. A su vez, las sociedades que cuenten con inversión extranjera pueden ser consideradas, ya sea, como sociedades con mayoría de capital extranjero, o como sociedades con participación de capital extranjero.

En adición a lo ya expuesto, se debe citar parte del contenido del artículo cuarto en su primer párrafo, de la citada Ley.

*"Artículo 4o.- La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo por lo dispuesto en esta Ley".*

Entonces, la participación del capital extranjero puede darse en cualquier proporción, pero nunca excederá lo establecido por la Ley de Inversión Extranjera, ya que existen ciertas actividades reservadas al Estado, otras reservadas a

Por: Jesús García Moncada

mexicanos y a sociedades mexicanas que contemplen dentro de su estatuto social la cláusula de exclusión de extranjeros, y las actividades y adquisiciones que tengan una regulación específica.

El artículo primero del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera <sup>18</sup> en su fracción quinta, establece lo que por participación de inversión extranjera en el capital social se debe entender.

*"Artículo 1º. Para efectos de este Reglamento, además de lo establecido en el artículo segundo de la Ley de Inversión Extranjera, se entenderá por:*

*V. Participación de inversión extranjera en el capital social: el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de una sociedad, calculado en relación al total de acciones o partes sociales que no tengan el carácter de inversión neutra, e incluyendo las acciones o partes sociales afectadas en fideicomiso;..."*

La participación de la inversión extranjera en el capital social esta relacionada directamente con la tenencia accionaria de la sociedad, siempre que no se trate de inversión neutra, o de acciones o partes sociales que sean objeto de un fideicomiso.

Conforme a nuestra legislación hay inversión extranjera cuando, sin importar el monto de la aportación, ingrese capital extranjero al capital social de una sociedad constituida conforme a las leyes mexicanas. También, al tratarse de adquisiciones de ciertos bienes por extranjeros, o que realicen actos o actividades que les sean permitidas conforme a la Ley de Inversión Extranjera y las leyes especiales. <sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1998.

<sup>19</sup> Dichas actividades serán comentadas en el Capítulo Segundo del presente trabajo.

## b. Teorías, Clases y Características de la Inversión Extranjera

*1. Teorías.* Diversas teorías económicas han tratado de explicar el fenómeno de la inversión extranjera. Desde las teorías monistas, que son parciales porque se remítan al estudio de un sector económico en específico, siempre desde un punto de vista general. Por otro lado, las teorías eclécticas –como la del teórico Dunning– que sirven de base para explicar a la inversión extranjera en la actualidad. Esta teoría plantea que las empresas buscan internacionalizarse, debido a que han logrado éxito en su mercado doméstico y su internacionalización les proporcionará diversas ventajas.

Así, los posibles países receptores deben cumplir con ciertos requisitos, como puede ser la localización geográfica del país anfitrión. Esto está relacionado con el Paradigma OLI, en el que se vinculan la decisión de invertir en el extranjero con las características de la empresa, el sector o actividad a desarrollar y el país receptor.

¿Pero a qué se refiere este modelo que busca explicar a la inversión extranjera? Para entender esto debemos referirnos, primero, a sus siglas en inglés, que son: *Organization*, que significa organización, o también puede referirse a *Ownership*, significando propiedad; *Location*, que en español es localización; y, por último, *Internalization*, que es internacionalización.

El teórico Dunning entiende a la inversión extranjera como un paradigma ecléctico, en donde la inversión se guía por ciertas ventajas como las referentes a la propiedad intelectual, la ubicación del país receptor, sin olvidar que por medio de la internacionalización de la producción se optimizan los beneficios. Así, las

consideraciones de propiedad, ubicación e internacionalización son los aspectos principales que guían éste modelo, es decir, el Paradigma o Modelo OLI.<sup>20</sup>

Al referirse éste modelo a la propiedad se comprenden la propiedad intelectual, las técnicas de producción o de administración, la estructura interna de la empresa, así como sus métodos de organización.

Por lo que respecta a la ubicación, se debe tomar en cuenta ciertas características del prospecto o prospectos de estado receptor atendiendo a ciertos factores que van desde la facilidad de obtención de recursos, el nivel de los salarios y lo gravoso de los impuestos y, que el transporte en general –tanto de personas como de mercancías- sea barato. También se deberá incluir la lengua, la idiosincrasia del estado receptor y su cultura.

La internalización, implica conocer, antes de que el inversor arribe al estado receptor, aspectos de la legislación local, en especial en materia de inversión extranjera, aspectos fiscales y lo referente a patentes y marcas. También, en caso de existir competidores locales o concesionarios, analizar su capacidad tecnológica y de producción. Igualmente, evitar gastos innecesarios referentes a la exploración o investigación de tecnología. Este enfoque *"responde a la importancia que asigna a las barreras específicas sectoriales a la entrada junto con otras ventajas, sería asignarle el título de organización industrial internacional."*<sup>21</sup>

Las repercusiones conforme al Paradigma OLI, se analizan en tres niveles, que son *"bienestar nacional, desempeño sectorial y cuestiones teóricas."*<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> **TWOMEY, Michael J.**, *Las Corporaciones Multinacionales y el Tratado de Libre Comercio de América Del Norte*, Traducción José Estaban Calderón, México: FCE. 1996. p. 18.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Op. cit., p. 27.

Es claro, que el comercio exterior repercute en el bienestar nacional de los países que en éste intervienen. Los análisis económicos al respecto se basan en el estudio del antes y después de un país. Se ha demostrado que la inversión extranjera es benéfica para los elementos involucrados en éste fenómeno económico, que son el estado receptor de la inversión y el estado de donde es originario el capital, o bien en donde se localiza su administración principal. Este beneficio se debe "*a factores microeconómicos en un entorno competitivo, aún cuando la competencia sea imperfecta.*"<sup>23</sup> El país anfitrión implementa la eliminación de aranceles y barreras comerciales que reducen el ingreso del capital extranjero; así como buscar lo que llamo *absorción de la tecnología*, difundirla y encauzar su creación. Y, por último, lograr crear y mantener un mercado sano.

Ahora bien, no hay que olvidar que por lo que toca a la distribución del ingreso, éste se repartirá entre los accionistas, quienes tienen como residencia "*el país sede de la matriz de la empresa*"<sup>24</sup> provocando un impacto macroeconómico. Este aspecto es importante, ya que se pueden establecer límites para la repatriación de capitales o para la remesa de utilidades. Estas medidas no son tan favorables, ya que el porcentaje de las utilidades o de dinero que regresa al país donde el inversor es nacional, es mínimo. Pocas son las actividades económicas, donde se permite un alto porcentaje de participación en la sociedad por parte del capital extranjero. Basta recordar que las utilidades en las sociedades son en proporción a la participación social y no en atención a otros supuestos. Es necesario adelantar, que en nuestro país, casi en todos los sectores, la inversión nacional es mayor que la extranjera.

La repercusión en el ámbito sectorial puede tener mucha significación a escala nacional. Al ingresar la inversión extranjera no sólo ingresa capital, sino

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Op. cit., p. 28.



---

estructuras de organización más avanzadas; publicidad; importación de diversos bienes e investigación y desarrollo tecnológico.

Existen algunas preguntas relativas a la posible repercusión de la inversión foránea en el comercio y en el empleo local del país receptor; además, se cuestiona si se afectan los mismos rubros en la economía de donde es originario el capital. Otra pregunta es, si la inversión extranjera provoca la concentración industrial; este punto está relacionado con la propiedad intelectual, ya que entre mayor sea su protección, mayor será el atractivo para los inversores. La afectación al comercio y al empleo, ya sea en el estado receptor o en el país de donde es nacional el inversor, es patente, esto no implica, que en ambos países se dejaran de fomentar el comercio o de crear empleos, con motivo de la inversión foránea. Al contrario, la inversión extranjera es solamente un apoyo para que los países logren alcanzar un desarrollo importante en un corto tiempo. Así, el estado anfitrión se compromete a proteger los intereses, de quienes ayudan a su economía, por lo que se deben asegurar ciertos aspectos, como la protección de la propiedad intelectual.

El Modelo o Paradigma OLI es aceptado por varios teóricos; pero otros tratadistas no coinciden con este modelo, ya que consideran que la inversión foránea es nociva para el país receptor y busca beneficiar únicamente al inversor.

Tratadistas de América Latina desarrollaron la *Teoría de la Dependencia*, la cual se dio a conocer durante la década de los setentas, del siglo pasado. Conforme a la teoría de la dependencia, una economía es dependiente cuando existe poca acumulación y crecimiento de capital, así sus seguidores contemplan una relación directa entre el subdesarrollo y el desarrollo, en donde el primero aumenta y el segundo disminuye.

Para los seguidores de ésta teoría, la única forma de evitar esta dependencia es encontrar el desarrollo autónomo, teniendo como requisito principal la revolución

socialista. Evitar las importaciones es necesario para implementar una industrialización nacional y no basar el crecimiento económico prácticamente en exportaciones de materia prima. Para lograr la industrialización se sugirió recurrir al establecimiento de aranceles y diversos medios de control a las importaciones.

Conforme a la teoría de la dependencia, las empresas trasnacionales son parte de los presupuestos para la dependencia. Al respecto, se argumenta que fomentan la concentración de capitales, se pagan bajos salarios, cuentan con tecnología en extremo avanzada, la cual no es compartida con el país receptor y por medio de los precios de transferencia <sup>25</sup> evitan o reducen el pago de impuestos.

La teoría en comento, contempla un análisis social. Las empresas trasnacionales, como oferta al país anfitrión, ofrecen beneficios macroeconómicos, tales como incrementar el Producto Nacional Bruto; pero el estado receptor omite mejorar el sistema de distribución del ingreso o evita adecuar sus normas ambientales, por ejemplo. Tal parece, que el estado receptor sólo busca recibir más recursos para su economía sin importar las repercusiones sociales por no beneficiar a todos los integrantes del estado anfitrión. Por otra parte, por medio de su publicidad, las empresas trasnacionales, comúnmente prometen llevar consigo un estilo de vida diverso al del estado receptor, siendo en muchos de los casos el estilo de vida norteamericano.

El autor Michael J. Twomey considera que un ejemplo de la teoría de la dependencia es la que se da en el sector agrícola mexicano, en donde la inversión extranjera o la iniciativa privada mexicana a través del arrendamiento u otros contratos, les son transmitidos ejidos para su uso y explotación. Esta situación limita y reduce la producción y consumo nacional de alimentos surgiendo una

---

<sup>25</sup> Los precios de transferencia implican la elusión de impuestos "inflando artificialmente el precio que paga por los productos intermedios comprados a filiales establecidas en el extranjero, reduciendo así los beneficios aparentemente obtenidos dentro del país", **TODARO, MICHAEL J.**, op. cit., p. 549.

---

dependencia, situación contraria a los ideales contenidos en la Constitución de 1917.<sup>26</sup>

2. *Clases.* Antes de hablar de las características de la inversión extranjera es necesario distinguir entre la inversión extranjera directa y la inversión extranjera de cartera.

La inversión extranjera de cartera es aquella en la que se compran acciones en el mercado bursátil, de una empresa de origen extranjero o que se encuentre establecida en el extranjero, aceptando los riesgos que implica el invertir en el mercado de valores.

En cuanto a la inversión extranjera directa, el inversor lleva su capital a una empresa constituida conforme a las leyes de otro país, asociándose con nacionales del estado receptor. En este caso, se busca la protección del país anfitrión y, en algunos casos, la protección diplomática del país de donde es nacional; situación que en México no es posible debido a la Cláusula Calvo o a la Cláusula de No Admisión o Exclusión de Extranjeros.

Entonces, la diferencia fundamental entre estos tipos de inversión, se encuentra en los riesgos que el inversionista corre al realizar su inversión.

La inversión extranjera de cartera tiene una ventaja para el inversor y, a su vez, una desventaja para el país anfitrión. La ventaja del inversor radica, en que en el supuesto de existir algún riesgo para el capital invertido, éste puede trasladarse de un mercado a otro que le ofrezca mayores beneficios o les brinde seguridad. El país receptor de la inversión extranjera no recibe beneficios patentes en su economía, gracias a esta peculiaridad, la inversión extranjera de cartera puede entrar y salir de un país fácilmente, creando consecuencias económicas poco

---

<sup>26</sup> Op. cit., pp. 41-53.

favorables, como desestabilizar el mercado o un sector económico del país anfitrión.

Un ejemplo de lo anterior es lo sucedido en nuestro país durante 1994. Conforme a Luis Pazos, la *devaluación del 94* no tiene su causa en el proceso de privatización y de apertura de la economía de ese entonces, *"sino el haberle apostado demasiado a un creciente flujo de capitales, haber subestimado los enormes déficit en cuenta corriente y la violencia política."*<sup>27</sup>

El 1° de enero de 1994 hace su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, por lo que al siguiente día *"se cancelan o posponen decenas de proyectos de inversión directa por el conflicto en Chiapas."*<sup>28</sup> Durante ese lapso, la inversión extranjera de cartera continuo su crecimiento. Al problema en Chiapas se le suma el asesinato del candidato por la Presidencia del Partido Revolucionario Institucional, Luis Donald Colosio; hecho que provocó, que durante las cinco semanas siguientes, salieran *"de México más de 11 000 millones de dólares, cerca del 40% de las reservas del país."*<sup>29</sup> La reducción de reservas obligaron al gobierno a modificar el tipo de cambio, proceso que adoleció de grandes fallas, con lo que se logró la desconfianza nacional e internacional. Esta situación provocó el retiro de su capital; circunstancia contraria al país, ya que el equilibrio monetario de nuestra economía descansaba en las inversiones de cartera.

---

<sup>27</sup> PAZOS, op, cit., p. 41.

<sup>28</sup> ídem.

<sup>29</sup> Ibidem.

Por otra parte, la presencia del inversor en el país en el que invierte, en el caso de la inversión extranjera de cartera, no es necesaria. La transferencia o movimiento de capitales, como en este caso, puede hacerse por medios electrónicos permitiendo al dueño del capital controlarlo a lo lejos.

En cambio, la inversión extranjera directa no puede transferirse de manera tan fácil, como la inversión extranjera de cartera, debido a que no implica comprar títulos valor que se encuentren a la venta en el mercado de valores. Esta inversión tiene que ver con que los extranjeros participen como socios en una sociedad por medio de la aportación de capital, conformando el capital social, el cual es necesario para que opere la sociedad. Este capital social no puede ser modificado por una simple decisión, sino por los medios establecidos en la Ley respectiva.

En el caso de la inversión extranjera directa es necesaria la presencia del inversor, ya que por su carácter de socio, el inversionista generalmente se encuentra cerca de donde esté su capital, es decir, en el país en donde lo haya invertido. Esto se debe a que sin importar el monto de su aportación al capital de la sociedad cada socio debe ser tomado en cuenta para decidir el futuro de la empresa. A pesar de lo anterior, el inversionista extranjero puede no estar físicamente en el país en donde se encuentre su empresa y, aún así, controlar sus negocios designando a un representante por medio de un contrato de mandato o por un poder especial.

A su vez, es necesario otorgar a los inversores extranjeros ciertas garantías que protejan su inversión. Por ejemplo, un país se convierte en atractivo para la inversión extranjera, si cuenta con paz social; con un mínimo índice de delincuencia; con un orden jurídico que proteja ciertos aspectos, como la propiedad intelectual; entre otros.

La inversión extranjera directa, generalmente, es asociada con las empresas multinacionales, las cuales invierten en el extranjero, basándose en estudios

tendientes a consolidar estrategias globales de inversión; así como la investigación y desarrollo del sector al que se dediquen.

Conforme a Oscar Ramos Garza, existen dos tipos de inversión extranjera, que son la directa y la indirecta. La inversión directa es la que realiza un particular, tendiente a utilizar el capital para *"el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero"*. Según Ramos Garza, se puede efectuar dicha inversión por medio de créditos otorgados a personas físicas o morales que se encuentren en el país receptor, teniendo como fin lucrativo el interés convenido. Igualmente, el inversor extranjero puede establecer su propia empresa o adquirir una ya establecida. A su vez, Ramos Garza plantea que se da una subdivisión dentro de la inversión extranjera directa, en donde, se encuentra la inversión extranjera única y la mixta. Será única si el capital es solamente extranjero y, mixta cuando el capital de la empresa esta conformado por capital extranjero y nacional.<sup>30</sup>

Siguiendo al mismo autor, la inversión extranjera directa se da con el establecimiento de una sucursal de una empresa extranjera o por medio de la constitución de una sociedad conforme a las leyes mexicanas; en donde, se encontrará un porcentaje de capital perteneciente a uno o varios inversores extranjeros.<sup>31</sup>

Ahora bien, la llamada inversión indirecta es la que se efectúa por medio de *"préstamos entre gobiernos o de organismos internacionales a un gobierno o a empresas públicas"*, o por la *"colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito."*<sup>32</sup> Es

---

<sup>30</sup> RAMOS GARZA, Oscar, *México Ante la Inversión Extranjera*. Legislación, Políticas y Prácticas. Tercera Edición. México: Editorial Azteca, 1974. p. 13.

<sup>31</sup> Ídem.

<sup>32</sup> Ídem.

necesario mencionar, que para efectos de este trabajo la inversión indirecta no será analizada.

*3. Características.* Primero debemos tomar en consideración lo siguiente: la inversión extranjera cuenta con dos sujetos, uno activo, el que invierte y, uno pasivo, el país que recibe la inversión. El éxito de una política de apertura a la inversión extranjera consiste en el correcto equilibrio de los factores económicos y políticos de ambos sujetos.

En cuanto a las características de la inversión extranjera se debe mencionar lo siguiente:

1. Para que un empresario tenga la posibilidad de invertir (y así aumentar su capital), es claro que debe tener éxito en su empresa, de ahí que la inversión implica un excedente de capital que debe ser encaminado a incrementar el monto del mismo. Tras lo anterior, el empresario decide utilizar ese excedente de capital e invertirlo, de ahí el inversor dependiendo de los beneficios logrados, así como de las estrategias de expansión, tiene que decidir entre invertir en su propio país o bien trasladar su capital al extranjero para obtener mayores beneficios. Esta decisión debe atender a una planeación fiscal y administrativa, así como de una visión jurídica global.

2. La decisión del inversor de trasladar su capital del país de donde es nacional a otro, implica el traslado del propio inversor en la mayoría de los casos, o bien realizar visitas múltiples al país receptor de su inversión. No sólo el inversor debe trasladarse, sino también técnicos o miembros de los órganos que controlan administrativamente a la empresa. Entonces, el traslado no sólo será de capital, sino también de personas. La inversión extranjera directa trae consigo, tanto el flujo de capital como el de personas.

3. El país receptor busca un beneficio, el cual puede ser económico o tecnológico. Es claro, que el efecto que sufre la economía del país receptor, por el ingreso de recursos provenientes del extranjero es patente en la balanza de pagos; que como se verá más adelante, es una cuenta nacional que contiene el monto de las importaciones y exportaciones de un país en un periodo determinado. El ingreso del capital foráneo repercute en la balanza de pagos; además de participar e incentivar en el proceso económico del país receptor. Estos recursos benefician, tanto al país receptor como al inversionista extranjero; en el primer caso, se incentiva a la economía receptora por el ingreso de estos recursos y, en el segundo caso, el extranjero busca invertir su capital en otros países en donde su inversión le redituará mayores beneficios.

Al respecto, el investigador Jorge Witker plantea que la inversión extranjera "*juega un doble papel*"; ya que, por una parte, es una alternativa de financiamiento para el sector público, mientras que por la otra, implica la transferencia de capital al sector privado, que necesita de dicho capital para renovar y adquirir mejor tecnología y ser más competitivos.<sup>33</sup>

El beneficio tecnológico es, posiblemente, el más importante de los aquí mencionados, la tecnología que el inversor extranjero trae consigo permanece en el país receptor, ya sea por un periodo determinado o bien indefinidamente. En este punto, hay que referirse a lo que llamo *absorción de tecnología*, esto es que el país receptor pueda estudiar o quedarse con la tecnología que trae consigo el capital extranjero. El estudio de esta tecnología se realiza por universidades o institutos técnicos, para que pueda ser usada posteriormente por el país receptor. Además, no hay que olvidar que la tecnología tiene un gran impacto en el ámbito económico, las innovaciones técnicas han afectado los procesos productivos.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> WITKER, Jorge, op. cit., p. 77-78.

<sup>34</sup> Op. cit., pp. 75-76.



Puede también hablarse de un beneficio político. Actualmente, las relaciones comerciales son los medios por los cuales se hacen patentes las relaciones políticas. Las relaciones económicas y políticas se encuentran entrelazadas por ser mutuamente necesarias. Con mayor razón, el cambio económico-político generado por los movimientos regionales de integración han implicado, en un principio, un fenómeno integrador que se da en la economía y, tal vez, en un futuro se concrete en lo político. El hecho de que un país sea atractivo para la inversión extranjera, en muchos de los casos, deriva de las relaciones políticas que dicho país genere; o bien, puede ser a consecuencia de presiones políticas, en donde el país con mayor poderío económico obliga al débil a emitir resoluciones de carácter económico, en beneficio del poderoso.

4. La legislación del país receptor de la inversión extranjera, debe adecuarse para recibir los nuevos recursos del exterior. La adecuación atenderá a no obstaculizar el ingreso de dicho capital por medio de restricciones legales y hacer atractivo al país para invertir. Puede presentarse el caso en donde por la necesidad de que ingrese capital fresco a la economía de un país se eliminen casi por completo las restricciones. Decisión poco recomendable por las implicaciones que trae consigo el dejar de regular estas actividades económicas, permitiendo que agentes externos controlen su economía, no sólo desde el exterior sino también desde su interior.

Los ordenamientos que son modificados son los referentes al aspecto tributario; los que se remiten a la constitución y funcionamiento de sociedades; los relacionados con la propiedad intelectual y derechos de autor; los que regulan la estadía y actividades de los extranjeros; aquellos que versen sobre la materia ecológica; entre otros.

*Conforme a Jorge Witker "si bien en principio los capitales extranjeros arriban a los mercados que más ventajas y ganancias les proporcionan, existen también condicionantes de otra naturaleza, a saber: aspectos políticos, expectativas sociales, ya sean optimistas o negativas, condiciones de mercado, posición geográfica y facilidades de acceso a otros mercados, facilidades para la repatriación de utilidades, incentivos fiscales, y productivos, etcétera." <sup>35</sup>*

La inversión extranjera, es un fenómeno económico que ha provocado que diversos países modifiquen sus legislaciones, no por la inversión extranjera directa, sino por la inversión extranjera de cartera, la cual se caracteriza por la facilidad con la que se transfiere de un mercado bursátil a otro en cuestión de horas o hasta de minutos.

#### c. La Inversión Extranjera en Perspectiva Comparada

Es claro, que la forma en que comúnmente ingresa la inversión extranjera a un país es por medio de sociedades mercantiles. Estas sociedades deben cumplir ciertos requisitos, que variarán dependiendo de lo establecido por la legislación del país receptor. La participación de la inversión extranjera en el capital social de las sociedades, resulta ser el criterio para considerar a éstas, ya sea, como una sociedad extranjera o bien como una sociedad con participación del capital extranjero.

Es necesaria una autorización por parte del Estado receptor, para que estos capitales ingresen a su economía; pero, además de permitirle su acceso se otorgan, en algunos casos, ciertos privilegios conforme a lo establecido en su legislación.

---

<sup>35</sup> Op. cit., p. 78.

También, existe un control específico para las sociedades con capital extranjero, éste se da por medio de un registro; el cual, las verifica constantemente para no permitir que dichas sociedades mercantiles estén por encima de la Ley. El punto a verificar, es el referente al capital social, el cual no puede rebasar los límites legales, dependiendo de la actividad o sector económico en el que se invertirá.

Al respecto, los capitales deben ser considerados como necesarios para la economía receptora, es decir, que puedan ser o sean beneficiosos al país receptor. Por tal, en algunos países se prohíbe que el capital extranjero aporte a la sociedad bienes que no incrementen el capital social. Para ejemplificar lo anterior, basta mencionar que durante la década de los años setenta del siglo pasado, en Argentina, Colombia y Perú, no se consideró como aportación al capital social el traer tecnología; situación que sí fue permitida en Brasil, pero se sujetaba a la evaluación previa del Banco Central de Brasil.

Otro aspecto ha observar en diversas legislaciones, es el relacionado a la política de la reinversión de las utilidades, o bien restringir la salida de divisas, con el objetivo de evitar que se afecte la balanza de pagos, situación que sucede en países que cuentan con un control de cambios.<sup>36</sup>

En función del capital algunas legislaciones establecen restricciones, dentro de estas limitantes, una de las comunes es la que implica la repatriación del capital invertido. La legislación Argentina del siglo pasado, por ejemplo, permitió la repatriación del capital invertido, en el caso de que dicho capital tuviera más de cinco años de invertido en este país, siempre que el monto de la inversión no fuere mayor a un cierto porcentaje anual (que en un principio fue del 20%) y, por

---

<sup>36</sup> Conforme a Moisés Gómez Granillo, el control de cambios es un método por el que se "mantiene más alto el valor de cambio de una moneda del que adquiriría en un mercado libre (cuando menos nominalmente)...ciertas monedas extranjeras tienen un precio de mercado más bajo. Cuando un país no está en posibilidad de aplicar ninguna de las medidas...para nivelar su balanza de pagos, puede recurrir a este método, el cual exige el racionamiento monetario para que funcione."  
**GÓMEZ GRANILLO, Moisés, Teoría Económica.,** op. cit., pp. 241-242.

---

último, que no se afecte a la balanza de pagos. Otros países sudamericanos exigieron que se vendiera el equivalente de las utilidades que se querían repatriar transformadas en acciones de la sociedad a nacionales del país que se trate para así autorizar la repatriación.

También, la repatriación o remisión de utilidades se reguló exigiendo que el monto a remitir, no rebasara la cantidad del activo fijo invertido como capital social.

Los anteriores controles fueron evadidos por medio de la expansión de las empresas llamadas transnacionales, que por medio de las figuras de la matriz y la filial, consiguieron repatriar sus utilidades así como otros beneficios.

Además, los inversores extranjeros han buscado que dichos controles legales se deroguen. En caso de lograrlo, no pueden evitar el control jurídico del país receptor. Los inversionistas extranjeros con la intención de obtener utilidades y beneficios superiores, buscan eliminar los obstáculos jurídicos establecidos en el ordenamiento que regula la inversión extranjera, pero dicho ordenamiento no es el único que les regula, existen más disposiciones, como las fiscales, que permiten controlarles revisando su situación financiera periódicamente.

En América Latina, durante las últimas décadas del siglo pasado, surgió la tendencia de buscar la apertura a la inversión extranjera y eliminar los controles y restricciones existentes. Este fenómeno tiene como origen la presión de los países desarrollados; así como, de los inversionistas que pueden influir en la economía a nivel internacional.

Un ejemplo de esto, es cuando Argentina abrogó la ley referente a la inversión extranjera, la cual establecía un control estricto sobre el capital extranjero, para crear otra ley sobre la misma materia; siendo esta última no tan estricta como la anterior. Conforme a la ley abrogada, una sociedad mercantil era de nacionalidad

---

Argentina sí contaba con el 80% de capital nacional. Con la nueva ley, se considera como nacional de Argentina, a las sociedades que cuenten con un 51% de capital nacional. A su vez, esta nueva ley libera ciertas actividades económicas, permitiéndose la participación del capital extranjero en ellas. Igualmente, se eliminaron los límites para la remisión de utilidades y repatriación de capitales.

Esta nueva ley permitió que en Argentina, la inversión extranjera se beneficiara del crédito interno y, se considero que los entes jurídicos, matriz y filial, son personas jurídicas diferentes.

Al respecto, es importante lo establecido por Mauricio Rossell, en cuanto a la situación económica que predomina en países como el nuestro:

*"Se ha considerado conveniente a los intereses nacionales, por diversas razones de equidad y justicia social, que el Estado domine un Sector Básico en la producción del país presente o futura, ejemplo: el petróleo, la siderurgia, la energía eléctrica o cualquier otra de carácter estratégico. Los servicios públicos a menudo descapitalizados, han pasado en casi todos los países en desarrollo de manos privadas al sector público, tal es el caso de los ferrocarriles, las empresas telefónicas y otras. Pero bajo los programas de desarrollo de los últimos años, el Estado ha emprendido también inversiones en diversas industrias, directamente o a través de corporaciones o instituciones financieras a su vez estatales, en su mayor parte con fines de estímulo y asumiendo riesgos que la iniciativa privada no siempre ha sido capaz de aceptar, interviniendo en áreas estratégicas no productivas para la nación, creando el gigante estatal."*<sup>37</sup>

Este fenómeno, según Rossell, provocó el aletargamiento integral de la economía.

---

<sup>37</sup> **ROSSELL, Mauricio**, op. cit., p. 31.

Lo anterior, es conocido como *capitalismo de Estado*. Es claro que esta postura es contraria al liberalismo económico y su decadencia es patente, como respuesta a dicha postura y, por la nueva estructura económica mundial surge el neoliberalismo. "*La apertura a la economía global, la reducción de la participación económica del Estado pero con el aumento de su eficiencia y eficacia, por la reprivatización acompañada de una desregulación y una mayor participación empresarial que propicien la real competitividad,*"<sup>38</sup> por lo anterior, es por lo que se le conoce como neoliberalismo. Con esta nueva tendencia se busca reformar al Estado, para que éste sea un elemento indispensable para poder competir a nivel mundial.

En la actualidad casi todos los países de la región latinoamericana han permitido la repatriación del capital y el retorno periódico de utilidades sin límite alguno. Además, la inversión extranjera dejó de tener un esquema jurídico particular o especial. Un ejemplo de esto se encuentra en el ámbito tributario, como los impuestos que gravan las utilidades de las empresas. Tanto nacionales como extranjeros son sujetos de un impuesto sobre las utilidades menos gravoso. Por lo anterior, se han creado algunas veces otros tipos de impuestos, cuyo objetivo no es el de afectar las utilidades de las empresas, tal es el caso del impuesto al valor agregado.

### 1. América Latina

El tratamiento en América Latina a la inversión extranjera y, a las políticas industriales y comerciales, ha partido de la idea de evitar privilegios para algunos sectores o actividades económicas y de incentivar, por igual, a la parte nacional como a la extranjera, siguiendo una filosofía liberal. Tal parece, que la tendencia de la región en la actualidad, es el de homologar las reglas referentes a la inversión extranjera, para evitar que se pierdan oportunidades de inversión.

---

<sup>38</sup> Op. cit., p. 51.

La economía moderna plantea que el desarrollo de una nación se da al equilibrar "*la expansión económica externa y el crecimiento interno.*"<sup>39</sup> Ahora, las economías nacionales se encuentran relacionadas y mantienen una gran dependencia con el exterior; así cuando una economía desarrollada se enfrenta a problemas económicos, ésta repercute en economías que se encuentran en pleno desarrollo económico.

De lo anterior, se presenta la problemática que enfrentan los países latinoamericanos, ya que en esta región su producción se exporta y, a su vez, se reduce a materias primas y no a productos manufacturados; estos últimos, acaban siendo importados, razón por la que gastan más de lo que tienen, ni por medio de la sustitución de importaciones se logró frenar lo anterior.

La inversión extranjera cuenta con dos sujetos: uno activo, que es el que invierte y uno pasivo que es el país que recibe la inversión. Así, el éxito de una política de apertura a la inversión extranjera consiste en el correcto equilibrio de los factores económicos y políticos de ambos sujetos. Esto no ha predominado en la experiencia de América Latina.

La inversión extranjera directa en América Latina se ha concentrado en pocos países, tal es el caso de Argentina, México, Chile, Venezuela y Colombia. Este flujo de capital extranjero a estos países, tiene relación con "*procesos de privatización y/o de capitalización de deuda*";<sup>40</sup> comúnmente.

---

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> **AGOSIN, Manuel R, *Inversión Extranjera Directa en América Latina: su Contribución al Desarrollo.*** Fondo de Cultura Económica, Chile: 1996. pp. 1-2.

A principios de los años ochentas del siglo pasado, por la crisis económica generalizada en América Latina, se provocó que la inversión extranjera disminuyera, situación que se revirtió a finales de la misma década.

Chile es el país que se anticipó a todos los demás en América Latina, en lo que se refiere a reformas más recientes, buscando liberalizar sus economías, además de lograr una cierta forma de estabilidad económica. *"Parece entonces que las reformas económicas en general – no sólo hacia la inversión extranjera directa – y las perspectivas que ofrece el país receptor son factores mucho más importantes de atracción de inversión extranjera directa, que de capitales extranjeros puramente financieros. En contraposición con la inversión extranjera directa, que tiene un horizonte de largo plazo y que involucra costos hundidos importantes, los capitales financieros están mucho más orientados a ganancias de corto plazo y revisten un carácter más especulativo."*<sup>41</sup>

Existe la tendencia en la región de América Latina de liberalizar sus mercados: se ha permitido a las empresas transnacionales realizar más actividades y obtener más beneficios. Así, la mayoría de las legislaciones de la región, han adquirido características en común, una de ellas que es esencial, es la referente al trato que reciben las empresas con capital extranjero y este trato otorga los mismos beneficios e impone las mismas cargas impuestas a las empresas nacionales.

En el caso de la legislación chilena, el registro de la inversión extranjera, por parte del gobierno chileno es virtualmente expedito; además, de que al ingresar al país se le confiere ciertos beneficios, como *"el acceso al mercado formal de divisas."*<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Op. cit., p. 6.

<sup>42</sup> Op. cit., p. 14.



---

A continuación se harán comentarios sobre la política en materia de inversión extranjera de ciertos países, de los cuales, los que primero se mencionarán comparten, en cierta forma, la realidad de México. Los demás países a mencionar se encuentran relacionados con México, en virtud de acuerdos de libre comercio.

a) Argentina

Desde 1976 se ha regulado la inversión extranjera directa, y se ha considerado a los inversores extranjeros en igualdad de derechos y obligaciones respecto a los inversionistas nacionales. En ese entonces, se permitió que se incorporen bienes de capital usados; también, se consideraban como capital los bienes inmateriales; y, se eliminaron las restricciones a la remesa de utilidades y la repatriación de capitales sin límite. En un principio, era necesaria la aprobación previa de la instancia de gobierno respectiva para que la inversión extranjera pudiera participar en actividades económicas relacionadas con la informática, telecomunicaciones y electrónica.

En 1989, la autorización previa para participar en estas actividades económicas quedó insubsistente y se mantuvo este requisito para el caso de los sectores de defensa nacional, energía, medios de comunicación, educación y entidades financieras y seguros, excepto el servicio bancario. La tendencia de la legislación Argentina, fue la de liberalizar la mayoría de las actividades económicas restringidas al capital foráneo, así en 1993 los sectores restringidos tenían que ver con la energía atómica y radiodifusión. Conjuntamente el gobierno argentino, por medio de la reforma al Estado, inició el proceso de privatización de empresas públicas, a través de la capitalización de deuda externa y se permitió el ingreso de capital extranjero en el programa de privatizaciones de servicios sanitarios, electricidad, gas, telecomunicaciones y correos. Además de lo anterior, la inscripción en el Registro de Inversión Extranjera fue considerada como optativa,

---

siendo que éste requisito antes era necesario para poder repatriar capitales y remitir utilidades.

Argentina por medio de programas de capitalización de deuda externa desde 1984 hasta 1989, provocó el ingreso de capital extranjero a este país por un monto aproximado de \$718 millones de dólares. El sector industrial fue beneficiado por estos programas, en donde se incluye la industria automotriz, químicos y alimentos. *"Estos programas contenían un subsidio explícito a través del valor de rescate reconocido por el gobierno, establecían requisitos de capital fresco y podían aplicarse sólo a la instalación de nuevas plantas o a la ampliación de plantas existentes."*<sup>43</sup>

#### b) Chile

Por lo que respecta a Chile la inversión extranjera se regula por dos ordenamientos que le contemplan desde dos perspectivas. Primero encontramos el Decreto Ley 600, el cual desde 1974 regula a la inversión extranjera. Este ordenamiento contempla el otorgamiento de *"ciertas franquicias a los inversionistas que operan por su intermedio."* El órgano llamado Comité de Inversiones Extranjeras, exigía requisitos mínimos que consistían en plazos de internación del capital, así como plazos de permanencia en el país. A su vez no existen plazos para la remisión de utilidades, ni impuestos sobre las remesas.

El Decreto Ley en comento, otorga al inversor extranjero la libertad de acceso al mercado nacional, con la facilidad de optar por un *"seguro de invariabilidad tributaria por un periodo de diez años; invariabilidad de derechos de aduana del impuesto al valor agrado y mientras se materializa la inversión y acceso al mercado formal de divisas. Los proyectos industriales o extractivos que excedan los \$ 50 millones de dólares pueden ampliar el periodo de invariabilidad tributaria a*

---

<sup>43</sup> Op.cit., p. 16.

---

*veinte años, pueden llevar contabilidad en dólares y pueden fijar por contrato los regímenes de depreciación y otras normas contables. Los proyectos de más de \$50 millones de dólares también tienen mayor flexibilidad para retomar divisas. Algunos detalles del Decreto Ley 600 han sido modificados desde que fue promulgado; sin embargo, lo sustancial se ha mantenido esencialmente inalterado, lo que concede un marco de gran estabilidad a las reglas del juego para la inversión extranjera en Chile.*"<sup>44</sup>

Por otro lado encontramos, el llamado Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central, el cual regula lo referente a la capitalización de deuda. El objetivo de este capítulo es disminuir la deuda externa chilena y paralelamente atraer a la inversión extranjera; así como la capitalización de empresas nacionales que tengan problemas financieros a consecuencia de las últimas crisis económicas.

*"Este mecanismo opera de la siguiente manera: un inversionista compra un título de la deuda externa chilena en los mercados internacionales (los cuales hasta 1990 podían obtenerse con descuento significativos) y lo intercambia a su valor nominal (menos un descuento negociado con el deudor generalmente el Banco Central) y al tipo de cambio oficial por un título del Banco Central (o de otro deudor) en moneda nacional, el que puede venderse en el mercado financiero a fin de realizar una inversión autorizada por el Banco Central (o convertirse en capital accionario del deudor privado).*"<sup>45</sup>

Existen ciertas limitaciones para la conversión de deuda en ciertos casos, por ejemplo en el sector minero sólo se permitía hacerlo por 10%. Otras limitaciones son que las utilidades no se remitían por un periodo de cuatro años, además el capital se repatriaba después de 10 años. Es necesario señalar que esta forma de

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Op. cit., p. 17.

---

Ingreso de la inversión extranjera es más estricta que la referente al Decreto Ley 600, ya que es necesaria la aprobación gubernamental en cada caso.

c) Colombia

Colombia, al respecto de la inversión extranjera, desde la década de los setentas del siglo pasado ha lidiado con problemas en su balanza de pagos y ha evitado que la inversión extranjera suplante a la inversión nacional. En la década de los ochentas, se dejaron de seguir las disposiciones de la Decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, liberalizándose el régimen de la inversión extranjera. Se contemplaron aspectos como el trato nacional a los inversores extranjeros, facilidades para poder participar en cualquier actividad económica, salvo en el sector financiero, minero e hidrocarburos. Por último, se implementó un sistema relativamente sencillo de aprobación para su ingreso al país.

Existían otras razones por las cuales los inversionistas extranjeros consideraban a Colombia como una opción para invertir, como el acceso a líneas de crédito externo o mecanismos benéficos para la exportación, siempre considerándoles como nacionales. No existían límites en cuanto a la remesa de utilidades. Además, el concepto de inversión extranjera se amplió para abarcar desde todo tipo de aportación de capital en especie hasta las contribuciones tecnológicas, las marcas y patentes.

El sector financiero actualmente se ha liberalizado. El sector de hidrocarburos también se ha abierto al capital extranjero, en donde este capital actúa en asociación con el Estado.

## 2. Otros Países

### a) España

España se ha convertido en uno de los países que reciben más inversión extranjera en el mundo. Comparte los primeros lugares con los Estados Unidos de América, Reino Unido y Francia. Esto se debe a que, a pesar de las diversas crisis y devaluaciones que sufrió la economía española en las últimas décadas del siglo pasado se mantuvo una estabilidad política, la apertura internacional, su ingreso a la Unión Europea, el crecimiento constante y sostenido del Producto Interno Bruto y el crecimiento de diversos sectores económicos, como los servicios.

Uno de los principales factores que permiten a España recibir una importante cantidad de inversión extranjera es en su ingreso a la Unión Europea, lo que permitió que otros países como Japón y Estados Unidos de América, se interesaran en llevar su inversión. Dentro de la Unión Europea los principales inversores foráneos en España son los Países Bajos, Francia, Reino Unido y Alemania.

España ha tenido que afrontar diversos problemas, uno de ellos es la distribución de la inversión foránea en distintas regiones del país, las concentraciones de dicha inversión las encontramos en ciudades como Madrid y Cataluña, provocándose un desarrollo dispar del país.

Los sectores industriales y de servicios son los que más se ha beneficiado. Dentro del sector industrial, los rubros más prolíficos son los de la industria química, productos alimenticios, bebidas y tabaco, industria automovilística, productos minerales no metálicos, industria del papel y fabricación de maquinaria y material eléctrico.

---

En cuanto a los servicios, las actividades están restringidas al servicio de instituciones financieras y seguros, comercio, servicios a las empresas, actividades inmobiliarias y hotelería.<sup>46</sup>

b) Canadá

Considero importante hacer ciertos comentarios al respecto de los *socios* de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Estos son Canadá y los Estados Unidos de América, para los cuales este Tratado es simplemente un acuerdo comercial.

Como comparación entre los tres países *"el modelo canadiense se basa en la inversión extranjera directa atraída por la protección arancelaria, la cual tiende a sustituir importaciones; el mexicano se prepara a recibir inversión foránea directa para la fabricación de artículos exportables; mientras que los Estados Unidos reciben en la actualidad grandes flujos de nuevos tipos de inversión extranjera directa, orientada hacia los servicios."*<sup>47</sup>

Tras la Segunda Guerra Mundial la inversión extranjera en Canadá aumentó y, a su vez, una política nacionalista resurgió y se creó la FIRA (siglas en inglés de *Foreign Investment Review Agency*) en 1973. Con esta Agencia revisora de la inversión extranjera y con otras medidas económicas se buscó incrementar la participación canadiense, principalmente en los sectores energético, minero y manufacturero. En 1984, durante el gobierno del Primer Ministro Brian Mulroney, la FIRA se

---

<sup>46</sup> MUÑOZ GUARASA, Marta, *La Inversión Directa Extranjera: Factores Determinantes*. Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid: Civitas Ediciones, S.L: 1999. pp. 275-276.

<sup>47</sup> TWOMEY, Michael J., *Las Corporaciones Multinacionales y el Tratado de Libre Comercio de América Del Norte*. Trad. José Esteban Calderón, México: Fondo de Cultura Económica: 1996. p. 12.

---

transformó en el *Investment Canada*, dándose un giro a su política retornando a la apertura hacia la inversión extranjera con mínimas restricciones.

El hecho de que la política canadiense, respecto de la inversión extranjera, haya cambiado no implica que el gobierno canadiense no tenga control sobre de ésta. Siempre se requerirá de una autorización para poder adquirir o controlar una empresa canadiense, por parte de un extranjero; además, de cumplir con el requisito de que no sobrepasen los activos de la empresa un monto establecido, o bien, que no se trate de una empresa cuyo objeto social tenga que ver con la cultura.

La instancia gubernamental revisora de todo lo referente a la inversión foránea es *Investment Canada*, cuya traducción es Inversiones de Canadá. El inversor extranjero debe presentar un proyecto de inversión ante Inversiones de Canadá, este proyecto se aceptará si representa un beneficio neto para el país. El beneficio neto es considerado bajo ciertos criterios, como emplear y capacitar a trabajadores de nacionalidad canadiense, que se realicen investigaciones y el desarrollo de las mismas, asistirse de empresas canadienses y no importar bienes o servicios, por citar algunos criterios.

Las obligaciones de inscripción de la inversión extranjera son simples, reduciéndose a una única notificación, con información general de los inversores, como el nombre, nacionalidad y monto de la inversión. La información recabada tiene la calidad de confidencial, salvo en ciertos casos conforme a su ley respectiva.

Dentro de los sectores o actividades restringidas, se encuentran la publicación de libros, cine, telecomunicaciones, petróleo, diversos hidrocarburos, toda actividad relacionada con minerales radioactivos, entre otros. Las restricciones pueden

---

contenerse en disposiciones federales, o bien, en disposiciones de cada provincia, limitándose la agricultura, pesca, transportación, minería y comunicaciones.

### c) Estados Unidos de América

Toca el turno al otro país firmante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Su política frente a la inversión foránea, en un principio, se rige por el principio de *laissez faire*; en donde, el gobierno federal toma una posición de no intervención y neutralidad. No sucede igual con los gobiernos estatales, quienes ven con agrado las reinversiones nacionales y no permiten el ingreso de capitales foráneos. Políticamente existe una tendencia para incentivar la inversión extranjera, pero comúnmente dicha inversión -en el aspecto económico- se enfrenta a diversos obstáculos. Los empresarios estadounidenses no ven con agrado a la inversión extranjera, sin importar de donde provenga, aunque en realidad las inversiones provenientes de Japón, de algunos países árabes y las pocas inversiones sudamericanas, han sido denostadas y se argumenta que su intención es querer "*comprar a los Estados Unidos.*"<sup>48</sup>

Curiosamente las inversiones británicas, canadienses y holandesas no son negativas para los Estados Unidos de América y ocupan los primeros lugares en cuanto a inversión extranjera se refiere. No cabe duda que lo que permite el acceso del capital foráneo a territorio estadounidense para ser invertido, tiene como origen restricciones que van, en un principio, por el país de donde proviene el capital a invertirse y luego por cuestiones raciales, culturales y religiosas.

Todo lo anterior, ha influido para que no exista un ordenamiento jurídico preciso que regule la inversión extranjera, a pesar de que se han presentado diversos esfuerzos por crear una ley al respecto. Tal es el proyecto de Ley *Burke Harke* de

---

<sup>48</sup> Op. cit., p. 66.



Por: Jesús García Moncada

---

1971, con la que se intentó privilegiar a la producción interna de los Estados Unidos de América, limitando las importaciones.<sup>49</sup>

Hablar de la inversión extranjera en los Estados Unidos de América, ha sido un punto de convergencia entre dos sectores contrarios por sus intereses en la sociedad norteamericana, me refiero a los empresarios y sindicatos. Estos dos grupos coinciden en la política contraria a la inversión foránea, buscando en todo momento proteger la economía nacional influenciados por ideas clasistas y racistas.

Estados Unidos, en un principio, cuenta con una política abierta respecto de la inversión extranjera, pero esto al parecer es mero discurso. Dentro de la legislación estadounidense, como se mencionó, no existe una ley sobre la materia, y, en general, se permite la participación del capital extranjero en casi todos los sectores económicos. Es necesario mencionar que los Estados Unidos de América comenzó a depender del capital extranjero *"por la necesidad de financiar su crecimiento económico y su enorme déficit presupuestal. Este apetito insaciable de capitales ha convertido a Estados Unidos en el mayor receptor de capitales del mundo."*<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Op. cit., p. 64.

<sup>50</sup> **BERCAW, Christopher**, El TLC ¿un Tratado de Libre Inversión? En la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Número 18, México, 1994, p. 389.

A pesar de la supuesta apertura de los Estados Unidos a la inversión foránea, las medidas protectoras de su economía son patentes. Como ejemplo de las limitaciones directas, se encuentran las relacionadas con la protección de ciertas actividades o sectores de la economía. Un ejemplo de las limitaciones indirectas es la revisión a discreción de la autoridad competente de las adquisiciones de empresas relacionadas con suministros militares; otro caso, es la aplicación de la legislación anti-monopólica. Otra muestra de su política es la obligación de registrarse ante la instancia de gobierno correspondiente y mantenerle informada de todo movimiento de capital de origen extranjero.

El Congreso de los Estados Unidos de América, en el año de 1988 aprobó la *Ley Exon-Florio*, en la que se otorgan facultades al Presidente de este país, para evitar que se realice la adquisición por parte de extranjeros de empresas establecidas en el territorio estadounidense, siempre que éstas representen una amenaza a la seguridad nacional. El origen de la Ley Exon-Florio radica en la inquietud del pueblo norteamericano, tras darse cuenta que varios extranjeros comenzaron a adquirir empresas estadounidenses. El caso más sonado es el de una empresa japonesa que adquirió una compañía fabricante de semiconductores.<sup>51</sup>

La Ley Exon-Florio tiene como propósito salvaguardar las industrias nacionales estratégicas en materia de defensa y, así, impedir la exportación de avances tecnológicos militares.

*"Conforme a la Ley Exon-Florio, el Presidente tiene facultades de impedir o requerir que una "persona extranjera" venda una inversión que represente el control de una "empresa estadounidense" si 1) hay "pruebas fidedignas que lleven al Presidente a concluir que los intereses extranjeros que controlan la empresa podrían comportarse de tal forma que pudiesen constituir una amenaza o poner en peligro la seguridad nacional" y 2) no existen otras leyes que puedan "otorgar al*

---

<sup>51</sup> Idem.

---

*Presidente la autoridad o competencia adecuadas para proteger la seguridad nacional.* <sup>52</sup>

Las facultades del Presidente le permiten revisar las adquisiciones no sólo de las empresas, sino también las adquisiciones de las sucursales o subsidiarias de las empresas extranjeras. Pero, según la ley en comento, la constitución de nuevas sociedades conforme a las leyes norte americanas no estará sometida a la revisión del Presidente.

Existe un órgano cuyas facultades le permiten realizar la evaluación de las inversiones foráneas que buscan ingresar al país. Este órgano es la Comisión de Inversión Extranjera en Estados Unidos (CIEEU) y su creación tiene como origen la Ley Exon-Florio. Dentro de sus facultades encontramos la de iniciar investigaciones *motu proprio* -por iniciativa propia- o por medio de una solicitud o notificación realizada por el inversionista extranjero que desea invertir en este país.

En el caso de que el extranjero notifique a la Comisión, ésta y el Presidente tienen un plazo de 90 días para responder al inversor, en el supuesto de que se exceda dicho plazo, se entenderá que la autorización es automática. En los demás supuestos, la Comisión podrá realizar la investigación en cualquier momento. Algo importante es que ante las decisiones finales del Presidente, cuyo sustento jurídico sea la Ley Exon-Florio, no se admite recurso procesal alguno.

Ciertos conceptos esenciales establecidos por esta Ley no son del todo precisos. Por ejemplo, el concepto de seguridad nacional puede implicar muchos aspectos y el sentido que tendrá ésta dependerá del Presidente estadounidense ya que él fijará el alcance de este concepto en materia de inversión extranjera.

---

<sup>52</sup> Op. cit., p. 390.

Por último, también existe la obligación de inscribirse ante el Registro de Inversión Internacional y de Comercio de Servicios y de mantener informado al Departamento de Comercio por medio de informes trimestrales, anuales y cada cinco años. Estos informes deben incluir información de la empresa, en específico, sobre la identidad, nacionalidad y el monto de inversión de cada inversor foráneo. También, los estados financieros de la empresa, cuantos empleos ha generado, los impuestos que pagan y los gastos que realizan por concepto de investigación y desarrollo. La información recibida será utilizada para efectos estadísticos y el acceso a información en particular es restringido, salvo que pueda ser utilizada en una investigación gubernamental.

Existen ciertos sectores y actividades económicas restringidas, ya sea por leyes federales o por leyes estatales; las restricciones se dan comúnmente en *"las industrias de comunicaciones, explotación de recursos naturales y transportes."*<sup>53</sup> A nivel estatal, se limitan las adquisiciones realizadas por extranjeros de bienes inmuebles; también, se fija el requisito de *"nacionalidad para la integración de los consejos de administración y los gerentes de sociedades constituidas conforme a sus leyes."*<sup>54</sup>

### 3. Consideraciones sobre América Latina

Siguiendo a Manuel R. Agosin, América Latina ha adoptado una especie de política económica heterodoxa respecto de la inversión extranjera. Para Agosin se deben de tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. El papel que debe de jugar la liberalización del régimen de la inversión extranjera.

---

<sup>53</sup> Op. cit., p. 392.

<sup>54</sup> Idem.

Por: Jesús García Moncada

2. Los incentivos y requisitos de desempeño ofrecidos por el país anfitrión al capital extranjero.
3. Las políticas complementarias en el campo macro económico, tributario, cambiario y comercial.
4. En algunos casos, establecer los programas de conversión de deuda externa.

Los puntos anteriores deberán considerarse por el estado receptor para fijar su política con respecto al capital extranjero como inversión y, así obtener los mejores beneficios compartidos. A continuación se comentarán los puntos anteriores.

El hecho de liberalizar las políticas económicas para permitir mayor ingreso de inversión extranjera es algo común, pero existen ciertos factores que no han permitido que esto sea un éxito en todas las economías. De ahí que la inversión foránea se concentra en pocos países y estos son aquellos que por medio de reformas en su régimen de inversión extranjera presentan condiciones atractivas para invertir. Estas condiciones implican lo siguiente:

- a. La existencia de una legislación en materia de inversión foránea estable.
- b. Instrumentación de programas que incrementen la rentabilidad de la inversión en ciertas actividades económicas.
- c. El estado receptor deberá de contar con estabilidad política y económica, tanto al interior como al exterior.

En cuanto a las reformas del régimen al que se sujeta la inversión extranjera, éstas deben beneficiar al nacional y no a los inversores extranjeros. El ingreso del capital extranjero no debe ser engorroso y es necesario que se sujete a diversos requisitos para su aprobación. Por último, no limitar el acceso a éstos inversionistas al mercado de divisas, con la finalidad de repatriar el capital o en el caso de las remesas de utilidades.

Para concluir, se puede decir -en sentido figurado- que el capital extranjero debe confiar en el país receptor, es decir, no debe existir la incertidumbre de que el estado anfitrión de la inversión extranjera sea inestable y que el hecho de arriesgar el capital implica una decisión con consecuencias a largo plazo.

Por lo que se refiere a los incentivos y las expectativas que el país receptor ofrece al capital extranjero, el estado anfitrión no puede conceder demasiados incentivos. Es común que se entable una competencia infructuosa entre estados de la misma región con tal de ser la mejor opción para los inversores. Igualmente, es necesario establecer requisitos de desempeño específicos, lo que implica que no existe una gratuidad por los incentivos recibidos, se debe retribuir al estado anfitrión. Estos requisitos de desempeño implican el establecimiento de objetivos de inversión, introducción de tecnología de punta o fijar montos de exportación.

En cuanto a las políticas complementarias, los aspectos macro económicos necesitan como característica la estabilidad y, por ende, se tornan en países atractivos a los inversionistas extranjeros. Al respecto los estados con inflación baja son los que reciben mayor ingreso de inversión extranjera.

Por otra parte, la política impositiva de los países anfitriones debe ser modificada, es necesario disminuir los impuestos sobre las utilidades y demás impuestos que repercutan en los ingresos de las empresas. Claro que la disminución de la carga tributaria debería hacerse para ciertos sectores, los cuales sean potencialmente importantes (por su falta de desarrollo o de explotación) y no generalizarlo a todas las actividades económicas.

También, el tipo de cambio real constituye un factor importante para que un estado se erija en una buena opción en donde invertir. *"Es indudable, entonces, que políticas cambiarias que sobrevalúan la moneda local conspiran contra la atracción de inversión extranjera directa hacia sectores de exportación no*

---

*tradicionales.*"<sup>55</sup> Igualmente, es necesaria la estabilidad del tipo de cambio, porque una política cambiaria inestable es poco rentable para la inversión extranjera.

Por último, es importante que las políticas comerciales contemplen planes de expansión creando los medios económicos suficientes y necesarios para atraer y encauzar por sectores a las inversiones foráneas.

Por lo que se refiere al punto sobre los programas de conversión de deuda, éstos son un complemento para atraer capitales extranjeros y ubicarlos en sectores específicos.

Siguiendo a Manuel R. Agosin, para que dichos programas tengan influencia en el desarrollo económico, se deben de tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. *"Como los inversores con conversión de deuda siempre conllevan un subsidio explícito a la inversión extranjera directa (en el caso de Chile y México) o implícito (Argentina en las privatizaciones de los noventa), existe el peligro de que ellas simplemente remplacen inversiones que se hubieran efectuado de todas maneras. Por lo tanto, es conveniente restringir su uso a sectores que de otro modo no hubieran efectuado de todas maneras. Por lo tanto, es conveniente restringir su uso a sectores que de otro modo no hubieran recibido flujos de inversión.*
2. *Para incrementar la probabilidad de que las inversiones sean adicionales, conviene incentivar a los bancos tenedores de la deuda a que ellos mismos realicen las inversiones, ya que éstos generalmente no son inversores directos.*
3. *La experiencia chilena demuestra que un programa de conversión de deuda, si es mantenido en el tiempo y con reglas estables, puede ser un mecanismo*

---

<sup>55</sup> Op. cit., p. 41.

---

*eficaz para dar a conocer los atractivos del país como localización de inversiones y así puede incluso ayudar a promover la inversión extranjera directa que se realiza por conductos regulares.*

- 4. A cambio de las condiciones más favorables para el inversionista implícitas en los programas de conversión, es conveniente que estas inversiones cumplan con criterios más estrictos que las que se efectúan por conductos regulares. Se les puede pedir a los inversionistas extranjeros que utilicen estos mecanismos que cumplan con requisitos de desempeño tales como expansión de exportaciones, programas de inversión, transferencia de tecnología o entrenamiento del personal.*
- 5. Es importante graduar dichos programas en el tiempo para evitar posibles impactos inflacionarios.*<sup>56</sup>

#### d. Consideraciones Normativas y Sociales de la Inversión Extranjera

*"Dos economistas mexicanos muy conocidos, Raúl Ortiz Mena y Víctor Urquidí, participaron en un proyecto del Banco Mundial, en el cual se concluyó que México carecía de los recursos necesarios para financiar su propio desarrollo y que, por tanto, tendría que recurrir a la inversión extranjera."*<sup>57</sup>

El fenómeno de la inversión extranjera no es nuevo, el hecho de que los individuos de diversas nacionalidades lleguen a un país, conocido como país receptor, e inviertan su capital no es algo de reciente creación. Lo que se ha transformado dentro de la inversión extranjera son los métodos por los que se da, siempre buscando el máximo beneficio para el inversor extranjero.

La inversión extranjera responde a un problema que se presenta en los países en vías de desarrollo; es claro, que en dichos países existen problemas para lograr el

---

<sup>56</sup> Op. cit., p. 42.

<sup>57</sup> TWOMEY, Michael J., op. cit., pp. 56-57.



---

ahorro interno. Si la intención es desarrollarse, es necesario un elemento fundamental, éste es el capital. Si hay problemas con el ahorro interno o bien es nulo, la opción más viable es la inversión extranjera. Así, la Gran Bretaña y los Estados Unidos han invertido y prestado capital en varios países, ya que los rendimientos obtenidos de esta forma son elevados; aprovechándose, la mayoría de las veces, de la necesidad de los países pobres de capital fresco que revitalice su economía y así lograr el desarrollo.

Los excesos traen consecuencias: fijar una dependencia económica directa con la inversión extranjera es peligroso. Tal es el caso de lo que sucedió a nivel mundial en 1980, cuando los tipos de interés internacionales ascendieron y comenzó a desacelerarse la economía y la crisis financiera se hizo presente.<sup>58</sup> En ese entonces, Bolivia y Perú basaron sus ingresos en las exportaciones, contrajeron obligaciones internacionales de las cuales no pudieron responder teniendo que renegociar su deuda.<sup>59</sup>

Para algunos, la inversión extranjera es una forma de obtener cierto poder sobre los países que son receptores de ella, el control en un principio es económico y después llega a ser político. Así, se presenta un gran riesgo, desde esta óptica, la inversión foránea se aprovecha del país receptor sin dejarle ningún beneficio, aprovechándose de sus recursos (naturales o bien de su mano de obra), sin dejarle algo a cambio, solamente un derrame económico que es mínimo

---

<sup>58</sup> SAMUELSON, op.cit., p. 848.

<sup>59</sup> Ibidem.

comparado con las ganancias que en realidad perciben los dueños del capital extranjero, dejando al país receptor explotado y sin ningún beneficio real.<sup>60</sup>

En la región latinoamericana, abrirse a la inversión extranjera no ha sido suficiente para el crecimiento económico esperado. Algunos países olvidan aspectos como su ubicación regional para incrementar su atractivo para los capitales extranjeros.

*"La inversión extranjera es un "paquete" compuesto de numerosos elementos, y por lo tanto, ella tiene un impacto multifacético sobre el desarrollo."*<sup>61</sup> Estos elementos pueden ser tangibles, por ejemplo el capital; o bien intangibles, como la tecnología en productos o procesos, capacitación de personal, técnicas modernas de gestión, acceso a mercados internacionales.

Los factores trascendentales para que los inversores extranjeros decidan qué país será receptor de su inversión; además, de sus decisiones estratégicas, se encuentran las ventajas naturales de su ubicación, que implican recursos naturales abundantes, mano de obra barata, el tamaño y potencial del mercado del país receptor y en la política económica del país anfitrión.

---

<sup>60</sup> Al respecto Miguel S. Wionczek cita a Raúl Prebisch. "Apenas hace unos años, Raúl Prebisch presentó en estos términos, un penetrante análisis de las fuentes de conflicto existentes entre las sociedades latinoamericanas y la Inversión extranjera directa de tipo tradicional:

*"A la estructura social -de América Latina- legada por los tiempos de desarrollo hacia fuera se asociaba aquel tipo característico de la inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros -del mundo avanzado-. Eran prolongación de ellos y continuán esencialmente como entonces, explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos... No propagan la técnica hacia adentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por la gente del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo nacional o desaparecer bajo su presión económica... Esos enclaves del pasado, que aún subsisten tienen que desaparecer o dar la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desenvolver nuestra propia aptitud para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo."*

**WIONCZEK, Miguel S.**, "El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera", Traducción de Jorge Eduardo Navarrete. Segunda Edición. México: Siglo Veintiuno Editores, S.A., 1973, p. 3.

<sup>61</sup> **AGOSIN, Manuel R.**, op. cit., p. 28.

La inversión extranjera puede impactar en la economía del país receptor de la siguiente manera:

- a. Contribuir a la formación de capital en el país receptor.
- b. Expandir y diversificar exportaciones.
- c. Contribuir a la modernización, avance tecnológico y mejorar el adiestramiento de los trabajadores.

Según Manuel R. Agosin *"en México existe evidencia de una importante contribución tecnológica por parte de los inversionistas extranjeros."*<sup>62</sup>

La llamada inversión foránea directa, puede contribuir con el país receptor, por medio de la aportación de tecnología. *"En estudios recientes para México, se ha comprobado que la inversión extranjera directa de los últimos años ha hecho una contribución tecnológica importante."*<sup>63</sup> Así, la rama de la manufactura, la producción y las exportaciones incrementaron. Los sectores que presentaron este crecimiento son la industria química, la petroquímica básica, la industria automotriz y la dedicada a la producción de insumos básicos. Aquí, también influyen las empresas transnacionales, en los cuales, es común la especialización conocida como *especialización intra industrial.*<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Op. cit., p. 4.

<sup>63</sup> Op. cit., p. 35.

<sup>64</sup> Ídem.

---

La intervención del capital extranjero en el sector manufacturero ha producido varios cambios en las empresas nacionales. Esto ha llevado a que se den las subcontrataciones de partes y componentes en la economía local. Así, *"en el caso de México, la encuesta realizada por Mortimore y Hoss (1991) arrojó un alto grado de subcontratación local. Las filiales con 100% de capital extranjero tendieron a utilizar la subcontratación en forma mucho más intensa que en las empresas mixtas."*<sup>65</sup>

Es importante que en las legislaciones locales o en los ordenamientos respectivos se incluya el objetivo tecnológico del país receptor. Tal es el caso de la legislación de Argentina, en donde la política respecto de la inversión extranjera directa y la tecnología ha sido clara. El resultado de esto es el mejoramiento de la tecnología en este país. *"Además, cuando la inversión ocurre en las manufacturas y con el objetivo de integrar a las actividades de las filiales en un proceso de producción globalizado o regionalizado (como ha sido el caso de México), la probabilidad de que la inversión extranjera directa contribuya a la transferencia de tecnología aumenta."*<sup>66</sup>

En el ámbito teórico, se ha estudiado la relación entre la inversión extranjera privada, el costo de sus servicios y las exigencias del equilibrio de la balanza de pagos.<sup>67</sup> Además, existen estudios que intentan analizar el fenómeno de la descapitalización por medio de la inversión extranjera, sustentando su análisis básicamente en operaciones aritméticas simples con las distintas partidas de la balanza de pagos. Los citados estudios buscan analizar un fenómeno que no está

---

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Op. cit., p. 35-36.

<sup>67</sup> La balanza de pagos implica una cuenta nacional, que resume el valor de las exportaciones e importaciones realizadas durante un año, **GÓMEZ GRANILLO, Moisés**, Teoría Económica; op.cit., p. 233. También, se habla de la balanza de pagos internacionales, que es el registro sistemático de todas las transacciones de un país con el resto del mundo en un período dado. Comprende las compras y ventas de bienes servicios; las donaciones; las transacciones del Estado y los movimientos de capitales, **SAMUELSON y NORDHAUS**, op. cit., p. 887.

---

del todo claro, sin olvidar que estos análisis son los más comunes en la materia, fomentándose así la confusión de la opinión pública.

Por otra parte, el ingreso de capital extranjero destinado a un sector o actividad económica en especial tiene consecuencias en diversos ámbitos; de entre los más significativos los ámbitos jurídicos y sociales son los más trascendentales. La legislación de los países receptores es modificada completamente; para algunos, esto es una afectación directa al nacionalismo y es una forma de venderse al exterior. Al fin y al cabo, lo que siempre ha estado en miras de los países que recurren a la inversión extranjera, como un elemento que promueva su crecimiento, es no depender del extranjero y estar en posibilidad de ser autosuficientes.

Un país será más atractivo para la inversión extranjera y generará más expectativas de inversión si cuenta con leyes laborales, tributarias, de propiedad intelectual y, en general, las idóneas para generar confianza y seguridad en los inversores, propiciando que la estancia de su capital en el país receptor sea por un mayor tiempo.

Para Seldon y Pennance " *el beneficio para un país de la inversión en el extranjero, en comparación con la inversión interior, puede diferir del interés monetario o rendimiento percibido por el inversor, puesto que puede afectar al empleo, a la productividad del trabajo, a la relación real de intercambio y a los ingresos del gobierno.* " <sup>68</sup>

Al respecto, Rafael Pérez Miranda y Elisa M. Costamagna comentan lo siguiente: "*El cambio de orientación en la inversión del capital extranjero produjo serias modificaciones en los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos. Estos capitales lograron la protección de los Estados receptores, a través de legislaciones*

---

<sup>68</sup> SELDON, Arthur y PENNANCE, F.G., op. cit., idem.

---

*sobre promoción del desarrollo industrial, créditos y exenciones aduaneras, con protección arancelaria especial. Es lo que se llama política de sustitución de importaciones.”* <sup>69</sup>

Si no existe una política respecto de la inversión foránea bien ideada, que establezca límites, parámetros y objetivos definidos, las consecuencias sociales pueden rebasar cualquier expectativa, mostrando los aspectos negativos de esta inversión. Una mala política puede traer como consecuencia que empresas extranjeras eliminen del mercado a empresas nacionales del país receptor, fomentando la dependencia con el exterior; aumentando, además, las importaciones, por este desplazamiento de empresas nacionales. Reduciéndose por tal el crecimiento del país, el cual no se apoya en sus propios recursos y medios sino en el financiamiento extranjero.

Sobre el particular Pérez Miranda y Costamagna opinan que *“esta nueva política de inversión provocó alteraciones en la estructura y dinámica de los países receptores: imposibilidad del capital nacional de competir con los grandes monopolios extranjeros, capacitados para movilizar importantes volúmenes de capital y como consecuencia, ruina de la pequeña y mediana industria y del comercio de igual capacidad; orientación de los ahorros captados en el interior del país a los prestatarios seguros que garantizaban, además, depósitos originarios cuantiosos; y por último el aumento del consumo de las mercancías que se habían comenzado a producir para sustituir la importación.”* <sup>70</sup>

El desplazamiento de las empresas nacionales en ciertos sectores económicos del país en el que se realiza la inversión, produce como consecuencia que lo que quede de las empresas desplazadas -comúnmente quebradas- sea adquirido a

---

<sup>69</sup> PÉREZ MIRANDA, Rafael y COSTAMAGNA TARTAGLIA, Elisa M., *Políticas Económicas Sobre Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en Latinoamérica. (Apuntes para una investigación)*, México: Departamento de Publicaciones UNAM-ENEP Acatlán, 1979, p. 7.

<sup>70</sup> Op. cit., p. 8

---

precios bajos por parte de las empresas extranjeras, dejando al país anfitrión con pocos o casi ningún sector económico en poder de sus nacionales, la dependencia económica en este supuesto es inminente. *"La ruina de vastos sectores de la pequeña y mediana industria facilitaba la compra, por parte del capital extranjero, de las empresas de estos productos arruinados."*<sup>71</sup>

Desde un punto de vista jurídico, la inversión extranjera se regula por leyes locales y, también, por medio de tratados internacionales. En cuanto a los tratados internacionales, es necesario tomar en cuenta lo dicho por el Dr. Luis Miguel Díaz:

*"En efecto, históricamente, ha sido mucho menos difícil para los gobiernos celebrar tratados comerciales que de inversión. Las diferencias entre el desarrollo económico de algunos países determina que los intereses de unos y otros en una misma inversión puedan ser contrarios. En cambio, en acuerdos comerciales internacionales se establecen reglas de reciprocidad para acceso a mercados, cuestión laboriosa pero manejable. En materias de inversión la dinámica es mucho más compleja. En éstas no existe una simetría que permita ofrecer condiciones de reciprocidad debido a que algunos países se perciben como exportadores de capital y otros como receptores. Además, los tratados de inversión no pueden establecer por sí mismos condiciones óptimas para inversiones internacionales ya que buena parte de dichas circunstancias responden a un sin número de variables ajenas al control de cualquier gobierno."*<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> **DÍAZ, Luis Miguel**, *Globalización de las Inversiones Extranjeras. Nuevos Aspectos Jurídicos*. México: Editorial Themis, 1991. p. 19.

---

La divergencia entre el desarrollo económico de los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo es, generalmente, abismal. Por tal, la celebración de tratados internacionales cuyo objeto sea la inversión extranjera, tenderá siempre al beneficio del país económicamente fuerte. La desventaja que sufre el país receptor es patente al clasificarse como un país maquilador o exportador de materias primas sin industrializar.

*"Existen también tratados multilaterales que persiguen uniformar a las legislaciones nacionales en materiales, que de una forma inciden en el campo de las inversiones internacionales. Por ejemplo, el convenio de París de 1883 para la protección de la propiedad industrial, la Convención Universal sobre Derechos de autor, administrada por la UNESCO; la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, administrada por la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual); el Convenio de Ginebra sobre Fonogramas; el Convenio de Bruselas sobre satélites."* <sup>73</sup>

Queda claro que las normas a interpretar jurídicamente - en materia de inversión extranjera - son las normas nacionales, tanto del inversor como del estado receptor.

Así, podemos observar que en los países poco desarrollados existen grandes controles para la inversión foránea, a comparación de los controles existentes en los países desarrollados, los cuales son menores. En la actualidad más sistemas jurídicos están adoptando la política de apertura a la inversión foránea.

Para concluir, la inversión extranjera busca evitar las grandes diferencias que se presentan entre el ahorro interno y el desarrollo de la economía receptora. Al hablar del desarrollo de las economías receptoras, es necesario tomar en cuenta aspectos como la aceptación y circulación de monedas extranjeras por parte del

---

<sup>73</sup> Op. cit., pp. 19-20.



país receptor, los impuestos, los recursos naturales con los que cuenta el país anfitrión y sus planes de desarrollo.

Pero, ¿cómo la inversión extranjera elimina o evita estas diferencias? ¿Cuál es el beneficio que este tipo de inversión aporta al país receptor?

Uno de los argumentos más comunes para apoyar la inversión foránea es que dicha inversión contribuye al desarrollo nacional, porque apoya o sustituye a la inversión nacional.

Otro punto en favor de la inversión extranjera es que ésta fomenta el comercio exterior, porque repercute directamente en la balanza de pagos del país, frenando -en su caso- el déficit de la misma balanza.

En el ámbito de los impuestos, el país receptor también se verá beneficiado, entre más empresas existan en la economía nacional, mayor será la cantidad de dinero recaudada por el estado anfitrión por concepto de impuestos a las utilidades o remesas de éstas o repatriación de capitales.

También, se encuentran como beneficios aspectos propios de la administración o manejo de la empresa. Estos aspectos tienen que ver con los parámetros contemplados en la administración de la empresa, considerando la tecnología de la misma y los objetivos a lograr.

Los anteriores son los argumentos que apoyan a la inversión extranjera; sin embargo, es necesario conocer los argumentos en contra de este tipo de inversión. A continuación presento esos argumentos.

El hecho de que la inversión extranjera ingrese al país receptor incrementa la competencia; de ahí, que el ahorro interno y la inversión interna se reduzcan

---

repercutiendo directamente en los grupos sociales desprotegidos. La escasez del ahorro y la falta de recursos por parte de los empresarios nacionales para invertir fomentan la importación de diversos productos, resultando una dependencia con respecto del exterior.

El hecho de que se realicen las remesas de utilidades o repatriación de capitales siempre afecta al país receptor; la salida de dinero de su economía es perjudicial. Además, de las remesas de utilidades y repatriación de capitales, el dinero sale de la economía del país receptor como intereses, regalías u honorarios.

En ocasiones, las concesiones en materia tributaria ofrecidas por el país anfitrión disminuyen el ingreso que el estado debe recibir por concepto de impuestos. Lo mismo sucede con los subsidios otorgados a los inversores y las protecciones arancelarias.<sup>74</sup>

Las nuevas formas de manejo de las empresas, la tecnología que traen consigo y la forma de negociar con el exterior, no causan un gran impacto en el desarrollo del estado receptor. Esto se debe a que se limita a la iniciativa empresarial del país receptor cediendo espacio, en el mercado nacional, a las empresas con capital extranjero.

Además de lo anterior, los detractores de la inversión foránea, establecen que el impacto al desarrollo es desigual, *"Y tienden a empeorar el desequilibrio existente entre las oportunidades económicas rurales y urbanas al localizarse primordialmente en áreas urbanas y contribuir al flujo acelerado de la migración rural-urbana."*<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> **TODARO, Michael P.**, op. cit., p. 548.

<sup>75</sup> Op. cit., p. 549.

Por: Jesús García Moncada

---

Los bienes producidos por las empresas extranjeras generalmente son *inadecuados*,<sup>76</sup> es decir, son aquellos bienes demandados por el sector social con mayores beneficios económicos, esto genera un *consumo y tecnología de producción inadecuado*. Además, se reduce al máximo la inversión de los empresarios nacionales.

En algunos casos, los inversores extranjeros utilizan su *poderío* económico para poder controlar aspectos políticos del estado receptor. Basta recordar que algunas empresas cuentan con más capital que el que podría tener un Estado y esto implica poder. Con respecto del control político, se cree que los dueños del capital extranjero pueden llegar a tener el control de los activos y empleos del país receptor.

Para finalizar, en la siguiente página se encuentra una tabla que demuestra que la inversión extranjera ha sido un fenómeno económico-jurídico que ha proliferado en nuestra región, buscando capitalizar economías que por sí mismas no pueden invertir. La tabla abarca el periodo de 1985 a 1993, en donde se puede apreciar el incremento de la inversión extranjera, en casi todos los países.

---

<sup>76</sup> Ídem.

## La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.

Periodo de 1985 a 1993

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total	4.277,6	3.807,0	6.531,6	9.229,4	8.685,4	8.663,8	12.470,5	14.378,1	19.839,0
Argentina	919,0	575,5	-19,0	1.147,0	1.028,0	1.836,0	2.439,0	4.179,0	6.239,0
Belize	3,7	4,6	6,9	14,0	18,7	17,2	12,8	18,1	19,0
Bolivia	10,0	10,0	38,0	-10,1	-24,4	27,2	52,0	93,0	150,0
Brasil	1.348,0	320,0	1.225,0	2.969,0	1.267,0	901,0	972,0	1.454,0	2.000,0
Chile	144,0	383,0	1.115,0	1.412,0	1.816,0	1.410,0	862,0	757,0	1.576,0
Colombia	1.023,0	674,0	313,0	203,0	576,0	500,0	457,0	790,0	922,0
Costa Rica	69,9	61,0	80,3	122,3	101,2	162,5	178,4	220,0	250,0
República Dominicana	36,2	50,0	89,0	106,1	110,0	132,8	145,0	179,0	200,0
Ecuador	62,0	70,0	75,0	80,0	80,0	82,0	85,0	85,0	100,0
El Salvador	12,4	24,1	18,3	17,0	12,9	1,7	25,3	12,0	15,0
Guatemala	61,3	66,8	150,2	329,7	76,2	47,6	90,7	94,1	110,0
Guyana	1,8	-9,0	4,3	2,1	-2,1	7,9	12,4	..	..
Haití	4,9	4,8	4,7	10,1	9,4	8,2	13,6	8,0	8,0
Honduras	27,5	30,0	38,7	48,3	51,0	43,5	44,7	60,1	65,0
Jamaica	-9,0	-4,6	53,4	-12,0	57,1	137,9	127,0	86,9	100,0
México	491,0	1.523,0	3.246,0	2.594,0	3.037,0	2.632,0	4.762,0	5.366,0	6.900,0
Paraguay	0,7	0,6	5,3	8,4	12,8	76,3	83,1	42,0	50,0
Perú	1,0	22,0	32,0	26,0	59,0	41,0	-7,0	127,0	200,0
Trinidad y Tobago	1,2	-14,5	33,1	62,9	148,9	109,4	169,2	177,9	185,0
Uruguay	0,5	-0,3	1,4	10,6	37,7	38,6	30,3	..	..
Venezuela	68,0	16,0	21,0	89,0	213,0	451,0	1.916,0	629,0	750,0

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FUENTE: **AGOSIN, Manuel R.**, *Inversión Extranjera Directa en América Latina: su Contribución al Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 209.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **La Inversión Extranjera en México**

Jurídicamente, existen dos tendencias en cuanto a las disposiciones nacionales que regulan la inversión extranjera. Por una parte, encontramos el criterio que considera que el Estado – en una actitud proteccionista – debe regular la inversión extranjera. Este punto de vista proteccionista, considera que los inversores nacionales tengan preferencia sobre los extranjeros, creando, para estos últimos, un esquema legal especial. Esta política refleja un claro rechazo a los extranjeros.

Otra postura contempla a la inversión extranjera como un factor “más” del libre mercado cuya función está en incentivar y reforzar la producción nacional. El trato al inversionista extranjero es como de nacional del país receptor, ya que el ingreso de su capital reeditará en beneficios para la economía receptora. Esto es, al no generarse empleos, se usará nueva tecnología, ingresará más capital; que, como recurso fresco, evitará que la economía receptora dependa del ahorro doméstico, es decir, del ahorro nacional. Se debe agregar que el estado receptor dicta normas que regulan la actividad del extranjero pero no de forma limitativa y restrictiva, evitando así una actitud proteccionista.

Actualmente, la mayoría de los países buscan ser receptores de la mayor cantidad de inversión extranjera posible.

---

## I. Contexto Histórico

Coincidiendo con varios autores,<sup>77</sup> la historia de la inversión extranjera privada en México no está escrita, ya que no existe un análisis objetivo al respecto. Pero, es posible establecer la importancia de la inversión extranjera en diversos periodos de la historia mexicana.

Antes de iniciar con el análisis de las leyes referentes a la inversión foránea en México, se mencionarán, brevemente, los aspectos importantes de cómo surgió en el contexto histórico mundial y, en especial, en nuestro país el fenómeno de la inversión extranjera.<sup>78</sup>

Desde el siglo XII, el capital de los inversionistas italianos dejó de tener fronteras, expandiendo sus operaciones a todo el Occidente cristiano, comprendiendo a Francia, España, Portugal e Inglaterra.

Durante los siglos XIII y XIV, surgieron empresas cuyas utilidades se originaron por invertir su capital en el extranjero; pero, no es sino hasta la mitad del siglo XIX, en que surgen las primeras empresas multinacionales.

Holanda en el siglo XVII, se convirtió en el principal exportador de capitales. En ese entonces, Gran Bretaña era uno de los principales deudores de los holandeses, situación que no duró mucho debido a los conflictos armados en Europa que entre 1793 y 1815 iniciaron la expansión inglesa a diversos territorios conquistándolos.

---

<sup>77</sup> Tal es el caso del autor Miguel Wionczek en su obra ya citada, titulada El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera.

<sup>78</sup> Los siguientes comentarios tienen como origen la lectura de las obras de Luis Miguel Díaz, José Ramón Medina Cervantes, Mauricio Rossell y Miguel Wionczek, las cuales han sido citadas.

---

Diversos empresarios se vieron beneficiados por este fenómeno, iniciando desde ése entonces la creación de empresas con grandes capitales. Posteriormente, los Estados Unidos de América ingresó al grupo de inversores externos por medio de la figura del *trust*, concentrándose de esa forma empresas con diversos objetos sociales.

Inglaterra fue el país que con inversión directa, primeramente ingresó al México independiente. La principal actividad en que se inició la inversión británica fue el sector minero. El grupo de inversores estadounidense buscó reemplazar a Inglaterra del papel de principal inversor; lo único que se desprende de estos intentos es la venta de parte de nuestro territorio.

Durante el periodo de la Independencia hasta la República Restaurada, la inversión foránea no influía ni en lo social, ni en lo económico en el México de ese entonces. Esta inversión se enfocaba en la minería, comercio y en la agricultura de exportación.<sup>79</sup>

De 1854 a 1874, la economía mexicana era estable y la industria se concentró en el Distrito Federal. La incipiente industria se encontraba en manos de 15 mil extranjeros, los cuales, o eran los dueños, o se asociaban con otros extranjeros o únicamente administraban la industria.

El endeudamiento del gobierno mexicano se incrementó súbitamente durante el Imperio de Maximiliano, quien acepta una deuda de 272 millones de pesos. Esta situación provocó que los inversionistas extranjeros pudieran ejercer presión política y, así, ver protegidos sus intereses y obtener más beneficios.

---

<sup>79</sup> WIONCZEK, op. cit., pp. 4-5.

---

A pesar de ello, México se ha caracterizado por su fuerte oposición a los extranjeros, siendo esto desde la época de la conquista.

Posteriormente, como toda política, el excesivo nacionalismo se vio reducido y frenado durante el gobierno de Porfirio Díaz. El esquema económico de Díaz fue puramente liberal, gracias a sus colaboradores – los científicos positivistas – y, así, se inició el fomento de la inversión extranjera en México.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, fructificaron todos los planes hechos por los inversores extranjeros, así como por la naciente clase media. La economía se encontraba en un periodo de gestación y los principales actores de ella eran latifundistas e industriales, de origen criollo y extranjero, en ese entonces la industria se encontraba en un periodo pre-industrial.

En la época porfirista, la inversión extranjera era bien vista por miembros del gabinete, como José Ives Limantour, el Secretario de Hacienda durante el porfiriato, quien por medio de su cargo político fomentaba el ingreso de dicha inversión. Es claro que el régimen político porfirista buscaba industrializar al país, dando ciertas ventajas a los inversores y hacer rentable la inversión en México. Esta situación hizo de nuestro país un gran anfitrión del capital extranjero, en especial, del proveniente de las incipientes naciones desarrolladas.

Porfirio Díaz, con una visión clara de nuestra situación económica, decidió poner a México en el escenario internacional, incrementando nuestras relaciones al exterior. Para el año 1900, treinta y seis Estados contaban con cuerpo diplomático acreditado en México. Díaz buscó industrializar al país, pero atendiendo a que la mejor manera para lograrlo era por medio de los inversionistas extranjeros, promovió su ingreso sin buscar una dirección para dichos recursos; resultando, también, un alto costo material, social y político. La tasa media anual de 2.9%



---

demuestra el crecimiento económico de México durante los 35 años de gobierno porfirista.

Los dueños del capital extranjero, además de ganar prontamente poder económico, también consiguieron poder político. Esto se debe a que su inversión se enfocó a las actividades primarias, razón por la que adquirieron tierras destinadas a la ganadería y a la agricultura, de ahí que estos llegaron a poseer 32 millones de hectáreas.

La apertura al capital extranjero, que surge a finales del siglo XIX, permitió a ésta incursionar en actividades que beneficiaban a "*grandes centros industriales proveedores de capital y consumidores de las materias primas procedentes de las periferias.*"<sup>80</sup>

También, es cierto que la irracionalidad con la que se manejaban los inversionistas foráneos -en cuanto a la explotación de la tierra- provocó su desgastamiento y, en algunos casos, la pérdida total de la fertilidad de la tierra, dejándola en condiciones poco óptimas para seguir utilizándola.

Durante este periodo, surgen las concesiones beneficiando a los inversores extranjeros, los cuales contaban con la protección de sus gobiernos de origen y con la del gobierno mexicano. Fue, entonces, cuando Estados Unidos de América desplazó a Inglaterra y Francia como principales países con inversión extranjera en México.

Este tratamiento especial a los inversionistas extranjeros no les fue siempre benéfico. Díaz llegó a confrontarlos entre sí y, en 1906, se dio la nacionalización de

---

<sup>80</sup> Ibid.

los ferrocarriles, por el entonces Ministro de Hacienda de ese entonces, José Ives Limantour, argumentando que no se cumplía con el desarrollo e interés nacional.

Al principio del porfiriato, la inversión extranjera provenía de Inglaterra, debido a las líneas ferroviarias necesarias para el comercio. Posteriormente, la inversión de origen norteamericano desplazó a la inglesa, al igual que las demás de otras nacionalidades.

Casi al final del porfiriato, el capital extranjero intervenía en la minería y petróleo, principalmente; pero, también, en el ámbito de los servicios, como el de la luz y fuerza, teléfonos, telégrafos, transportes, etc. Tras las restricciones impuestas a la minería en 1909 con la Ley Minera, el capital extranjero dedicado a esta actividad se avocó al sector de los servicios.

*"Para 1910, el estimado total de dólares, era de 1,200 millones de la inversión extranjera; 750 millones de dólares correspondían a las industrias extractivas incluido el petróleo; 200 millones de dólares a los ferrocarriles que servían principalmente a la minería; 150 millones de dólares a la generación de energía eléctrica, también ligada estrechamente a las necesidades de la minería; y los 100 millones de dólares restantes se invirtieron en la agricultura y ganadería de exportación."*<sup>81</sup>

Estas actividades impactaron en el desarrollo del país, afectando *"la capacidad de importación, los ingresos fiscales, el empleo, la disponibilidad de la infraestructura para el comercio interno y la provisión de ciertos insumos (principalmente energía eléctrica) para el naciente sector industrial y comercial nacional."*<sup>82</sup> Las actividades

<sup>81</sup> Op. cit., p. 5.

<sup>82</sup> Ídem.

---

económicas en las que repercutió fueron ferrocarriles, minería, petróleo y agricultura.

Los intereses del extranjero tenían como cómplices a los altos funcionarios del gobierno mexicano, quienes participaban como accionistas o con cargos dentro de la administración de las sociedades extranjeras. A su vez, los inversores mexicanos se vieron relegados de la actividad comercial, ya que algunos poseían pequeñas empresas, las que si tenían éxito, el gobierno les presionaba para que se asociaran con empresarios extranjeros, para posteriormente ser desplazados y dejarles sin su empresa o, en el peor de los casos, vender la empresa a los extranjeros.

El permitir al capital extranjero su incursión en el país, sin la regulación jurídica necesaria, trajo consigo un enorme costo político. Por lo que, James Morton Callahan, describe al porfiriato como el *"el período de la invasión económica americana."*<sup>83</sup> La economía del país fue financiada y controlada por lo que dictaban los intereses extranjeros.

Con la Revolución y la creación de la Constitución Política de 1917, México adopta la doctrina de Carlos Calvo, jurista argentino, cuya teoría establece que los extranjeros pueden intervenir en ciertas actividades económicas si aceptan considerarse como nacionales respecto de los bienes de su actividad económica y a no solicitar la protección de su gobierno y, en caso de contravenir a lo anterior, perder sus bienes en beneficio de la Nación.

La doctrina Calvo se incluyó en el texto del artículo 27 de la Constitución, que resultó ser la única disposición que reglamentaba el actuar de los extranjeros en México. Además, se definió a la propiedad privada como una función social e, igualmente, se condicionó la adquisición por parte de los extranjeros de ciertas

---

<sup>83</sup> Citado por **WIONCZEK**, op. cit., p. 6.

---

propiedades, salvo que estos acepten la cláusula Calvo, y puedan ser propietarios de algunos bienes.<sup>84</sup> La carencia de disposiciones jurídicas regulando esta situación afectó directamente a nuestra economía. La posición de la economía mexicana orilló a nuestros dirigentes post revolucionarios a buscar en la inversión privada una alternativa viable para la industrialización.

Con la Revolución y el surgimiento de la Constitución de 1917, el Estado reserva para sí los derechos del subsuelo y se le da una función social a la propiedad privada. El matiz nacionalista se hizo patente y culminó con la futura nacionalización de las empresas petroleras y con la reforma agraria.

Si bien es cierto, en la Constitución de 1917, se instituyó *"un marco legal e institucional para las relaciones políticas y económicas de México con el mundo externo,"*<sup>85</sup> la transición de cómo se realizaban las cosas conforme a lo establecido por la Constitución de 1917 no fue de inmediato.

México sufrió presiones políticas por el artículo 27 Constitucional, al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró inconstitucional su aplicación retroactiva, beneficiando a las empresas petroleras extranjeras.

Nuestro país, por su desarrollo político y social, después de la Revolución de 1910, avanzó más que otros países en América Latina, a pesar de que el capital extranjero privado se concentraba en México en actividades tradicionales, como en las industrias extractivas, en la industria del transporte, y en la industria eléctrica.

---

<sup>84</sup> DÍAZ, op. cit., pp. 38-41.

<sup>85</sup> WIONCZEK, ibidem.

---

Los inversionistas extranjeros vieron, como se desvanecían sus beneficios con la Constitución de 1917, pero también sabían que México dependía económicamente del exterior. Para muchos extranjeros, México tendría la suerte de América Latina, es decir el nacionalismo sería pasajero y retornaría a su estado anterior, recuperando los inversores extranjeros sus beneficios.

Es claro, que después del periodo de la Revolución Mexicana se buscó estabilizar al país en cuanto a lo político. Se deseaba que el gobierno tornara en un ente todo coherente, con fundamento en la nueva Constitución Política. A lo largo del mismo periodo, encontramos la falta de estabilidad política y social, lo cual condujo al país a un completo descontrol económico. A pesar de lo anterior, en este periodo se plantean y consolidan las bases del crecimiento de nuestro país, conforme a lo establecido por la Constitución de 1917.<sup>86</sup>

Después de la Revolución, se dio el fenómeno de la *mexicanización* de sectores considerados como básicos (tal es el caso de la agricultura, ferrocarriles, petróleo, banca, energía eléctrica y minería) a través de una reforma de recuperación poco práctica, ya que se disminuyó la disponibilidad del ahorro interno, el cual pudo utilizarse para fomentar la industrialización.

Años más tarde, el Presidente Calles promulgó el 26 de diciembre de 1925, la Ley del Petróleo, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, provocando que los inversores extranjeros y el clero se opusieran a ella. Tres años después, Calles consideró que el contenido de la Ley del Petróleo era contraria a la Constitución, razón por la que solicitó a la Suprema Corte de Justicia que la declarará de tal forma y, así, conceder el amparo de la justicia federal a las compañías petroleras que, obviamente, eran extranjeras. Con la creación del Banco de México (en 1925), se buscó controlar la cantidad de dinero, relegando a la banca extranjera.

---

<sup>86</sup> ROSSELL, op. cit., pp. 55-73.

---

En el siglo pasado, la inversión foránea tuvo gran auge a partir de la década de los cuarentas, a pesar de que durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se vive un intenso nacionalismo, a tal grado que se nacionaliza la industria petrolera, provocando que los inversionistas extranjeros no quisieran traer su capital e invertirlo en nuestro país.

Con el gobierno del General Lázaro Cárdenas, la sociedad mexicana se encontraba en descontento con los inversionistas extranjeros. Las ideas marxistas del movimiento obrero, que constituía un sector de la población con relativa fuerza política, y los conflictos a nivel internacional de los países desarrollados, permitieron que se diera la llamada "Expropiación Petrolera." En este periodo, la economía mexicana cambia su política y la prioridad es la industria, pasando a segundo plano la agricultura. Además, se implementaron aranceles con el objeto de sustituir importaciones.

Cárdenas planteó que la inversión extranjera en el sector extractivo, había sido dañosa y gravosa para México, por lo que la expropiación fue un acto reivindicatorio y de justicia para el pueblo de México.

Las inversiones extranjeras existentes y las que buscaban ingresar al país se frenaron con la promulgación de la Ley de Expropiación, así como por el derecho de huelga. Lo anterior fue usado por el gobierno cardenista, como medio político para limitar a los inversores extranjeros. Con lo sucedido durante el gobierno del General Cárdenas, los inversores foráneos buscaron medios para retomar sus objetivos en México; un ejemplo de esto es la influencia que tuvieron para la creación del Partido Acción Nacional, y buscar contrarrestar el poder del partido oficial.

---

Durante el periodo de las dos Guerras Mundiales, el crecimiento de México fue lento y desorganizado, presentándose constantes conflictos entre la sociedad mexicana y los inversores extranjeros. Estos conflictos permitieron que la sociedad mexicana lograra consolidarse y unirse más. Esto, sin embargo, no fomentó el crecimiento, ya que México todavía no se recuperaba por las luchas intestinas de principio de siglo.

El Inversionista extranjero y México siempre se encontraron en conflicto. Todo empezó con la Revolución, cuando no se podían aceptar "*enclaves político-económicas*;"<sup>87</sup> el permitir de nuevo lo anterior, sería negar a la misma Revolución.

Diversos factores – como el nacionalismo mexicano - influyeron en que los dueños del capital extranjero no vieran que sus expectativas pudieran, convertirse en realidad; además de la forma en que se solucionaron políticamente los problemas económicos con el exterior y como internamente se buscó solucionar los conflictos económicos.

Por lo anterior, las sanciones del exterior no se hicieron esperar. Entre más luchaban los inversores extranjeros contra el nacionalismo mexicano, este último se hacía más fuerte y, a pesar de las sanciones, los primeros nunca vieron prosperar sus pretensiones.

*"El funcionamiento de un modelo mixto de desarrollo dentro del ambiente del nacionalismo económico y frente a las presiones sociales de todo orden, es una tarea sumamente complicada que por fuerza entraña el establecer una*

---

<sup>87</sup> WIONCZEK, op. cit., p. 7.

---

*coordinación muy estrecha y eficaz de todas las políticas económicas externas e internas parciales*<sup>88</sup>.

Conforme a Mauricio Rossell, la distribución de la inversión extranjera directa en los sectores de la economía mexicana en 1940 era de la siguiente manera: *"minería (23.9%), energía eléctrica (31.5%) y comunicaciones y transportes (39.0%). Un escaso 7% se ubicaba en la industria manufacturera, en treinta años, esta situación se alteró radicalmente, pues ya en 1968 las manufacturas absorbían el 74% del total de la inversión extranjera directa, seguida por el comercio (14.8%), la minería (6.0%), el petróleo (1.8%) y "otros servicios" 2.5%.*<sup>89</sup>

Posteriormente, con el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se revirtió la política nacionalista de Cárdenas y se buscó alentar e incentivar al capital privado, ya sea nacional o extranjero. Se fomentó la creación de la base industrial, la cual se basaba en bienes intermedios y duraderos, desdeñando en cierta forma los bienes de consumo. Así se buscó reactivar la economía y lograr incursionar en los mercados exteriores. Además, se implementaron restricciones arancelarias y beneficios fiscales, junto con otros beneficios, como la venta de terrenos a un bajo precio o materias primas a bajo costo. El rezago respecto de los bienes intermedios y en los de inversión, fue consecuencia directa de esta política, además de crear un mercado cautivo para ciertos bienes no contemplados. De tal forma se logró, la supuesta internacionalización de nuestra economía. Después del gobierno de Manuel Ávila Camacho, las inversiones extranjeras aumentaron su presencia en el país así como su influencia política.

---

<sup>88</sup> Op. cit., p. 18.

<sup>89</sup> ROSSELL, op. cit., p. 61.



---

*"La presencia, cada vez mayor, de los inversionistas extranjeros completó la división en tres partes de la repartición del poder y de la competencia por ejercerlo: el gobierno, los empresarios mexicanos y las compañías extranjeras."*<sup>90</sup>

Conforme a Michael J. Twomey, así surgieron ciertas alianzas *"dos lados del triángulo se aliaban contra el tercero: el gobierno y el sector privado contra los extranjeros cuando se trataba de la soberanía nacional; las empresas nacionales y extranjeras contra el gobierno cuando se trataba de intervención estatal; el gobierno y las compañías extranjeras contra los empresarios nacionales en cuestiones relativas a la competencia."*<sup>91</sup>

En ese entonces, surge el Decreto para Regular la Inversión Extranjera en México.<sup>92</sup> Su origen se encuentra en el ámbito internacional, el mundo se enfrenta a un conflicto bélico de gran magnitud, las grandes potencias participantes en el conflicto enfocan su industria a la producción de armamento y equipo pesado, por lo que dejan de producir bienes de consumo y algunos bienes intermedios. México fue una de las principales fuentes de dichos bienes. De ahí que el industrial nacional exigiera a su gobierno que reglamente las actividades, sectores, mercados, porcentajes de participación en las que pueda participar el capital extranjero como inversión, y establecer medidas que eviten las prácticas monopólicas de los inversores foráneos.

Tras la suspensión de garantías individuales el 1º de junio de 1942, dos años más tarde, el 29 de junio de 1944, se emite el Decreto para Regular la Inversión Extranjera. En el primer artículo del citado Decreto se enlistaron las actividades

---

<sup>90</sup> TWOMEY, op. cit., p. 52.

<sup>91</sup> ídem.

<sup>92</sup> La situación mundial orilló al gobierno mexicano a expedir este Decreto, siendo el primer intento de regular a la inversión extranjera en México; además de la Constitución, como ya se mencionó anteriormente en este capítulo.

---

para las cuales la inversión extranjera necesitaba permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y poder participar en ellas. Estas actividades eran las siguientes: *"adquirir negociaciones o empresas, o adquirir el control sobre ellas, refiriéndose a las existentes en el país y que tengan actividades industriales, agrícolas, ganaderas, forestales, de compraventa o de explotación de bienes inmuebles, rústicos, urbanos, fraccionamientos o urbanización de dichos inmuebles, adquisición inmueble de esta naturaleza o bienes raíces y adquisición en general del dominio de tierras y aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria."*<sup>93</sup>

El Decreto de 1944 intentó reivindicar al país con los inversores foráneos, en especial, con los que se enfocaran a la industria. Fue cuando los Estados Unidos de América se convirtió en –casi– el único inversor extranjero en México. A pesar de lo anterior, se mantienen ciertas áreas como las empresas de servicios públicos y las exportaciones básicas reservadas para el Estado o para nacionales mexicanos.

Dentro del mismo Decreto se estableció que, por lo que respecta a la tenencia accionaria, el 51% de ésta debe ser mexicana, además de que la administración de la sociedad debe conformarse en su mayoría por socios mexicanos. Una excepción a lo anterior, consiste en que si la sociedad se dedica a una nueva explotación industrial, la empresa estará exenta de cumplir con dichos requisitos.

Además, el Decreto establecía que la inobservancia de los requisitos que debe cumplir la inversión extranjera, trae como consecuencia que la Procuraduría General de la República, por medio de un breve procedimiento, decreta la nacionalización de la empresa.

---

<sup>93</sup> MEDINA, op. cit., p. 52.

---

La molestia de los dueños del capital extranjero en México, no se hizo esperar, de ahí que el 17 de abril de 1945, se modificara dicho Decreto en cuanto al porcentaje de capital nacional en las sociedades, estableciendo para ciertas actividades el requisito estricto del 51% de capital nacional. La aplicación del Decreto se extendió por un largo tiempo, por lo que no existió durante ese periodo una política definida sobre el particular. Únicamente se emitían circulares e interpretaciones del Decreto.

El 23 de junio de 1947, se creó la Comisión Mixta Intersecretarial para la Regulación de la Inversión Extranjera, compuesta por seis miembros, representantes de la Secretaría de la Presidencia de la República, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Economía y de Agricultura y Ganadería. En 1950, se agregó al representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Esta Comisión concluyó sus funciones en octubre de 1953 y dictó diversos criterios sobre la inversión extranjera, buscando solucionar los problemas que pudieron presentarse.

Con la estabilización política y económica del país, a partir del gobierno de Ávila Camacho, sexenio tras sexenio, el porcentaje de la inversión extranjera fue creciendo. Durante el gobierno de Ávila Camacho 139.3 millones de dólares (31.4%); en contra de 146.2 millones de dólares durante el gobierno de Alemán Valdés; con Ruiz Cortines el ascenso es de 441 millones de dólares (60.5%); por lo que toca a López Mateos fue de 305.3 millones de dólares (26.4%); y, al finalizar el régimen de Díaz Ordaz el aumento llegó a 1,347.5 millones de dólares (91.3%). Después de 1970, con la etapa de sustitución de importaciones, más el exceso de protección a las empresas mexicanas por parte del gobierno, se buscó crear y consolidar una base industrial propia.<sup>94</sup> Esto se consolidó con el Decreto del 30 de junio de 1970, en donde se buscó que el capital extranjero se sometiera al capital

---

<sup>94</sup> Op. cit., pp. 78-81.

---

nacional, y se fijaron nuevos criterios para aprobar el establecimiento o constitución de una sociedad mexicana con capital extranjero. Además, entre 1958 y 1961, se *mexicanizaron* el sector telefónico, el minero y el eléctrico, y se reafirmó la exclusión del capital extranjero del sector bancario y financiero.

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1954, buscó la industrialización en México por medio de la sustitución de importaciones, implementando aranceles y subsidios. La intención de esta medida era la de beneficiar a las empresas nacionales.

Posteriormente, el gobierno mexicano impuso al sector automovilístico un programa en donde se exigía *"cierto porcentaje (de materiales del producto terminado de origen nacional (1962)) de productos nacionales en la compra de insumos."*<sup>95</sup>

Tres años después (en 1965), se recurrió a un programa de maquilas en donde la importación de insumos estaban exentos de tarifas, el objetivo era crear una zona procesadora de exportaciones. En un principio, este programa funcionó; ingresaron al país importantes cantidades de capital extranjero y se generaron empleos. El impacto real de este programa no fue el que se esperaba, ya que lo único que aportaba al país era mano de obra y no más insumos.

Las anteriores medidas solo beneficiaban a los inversores foráneos, más tarde estos adquirirían empresas mexicanas ya establecidas.

En la década de los setentas del siglo pasado, la política acerca de la inversión extranjera directa contemplaba lo siguiente:

---

<sup>95</sup> TWOMEY, op. cit., p. 54.

1. Existen actividades reservadas al Estado, como la industria petrolera y la petroquímica básica, la electricidad, la generación de energía nuclear, minerales radioactivos, entre otras.
2. Los nacionales son los únicos que pueden invertir en el sector agrícola y ser intermediarios financieros.
3. Para otros casos era necesaria la participación mayoritaria de capital nacional, tal es el caso del sector minero, de la industria de la transformación, así como de los servicios financieros. Estas actividades fueron consideradas como básicas y necesarias para el desarrollo deseado para el país.
4. En otras actividades, el capital extranjero a invertirse en México no contaba con restricciones si se colocaba en la misma situación que los inversionistas nacionales y buscaba colocarse en los supuestos establecidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, con relación a incentivos fiscales u otros beneficios.
5. La inversión extranjera debía aportar nuevas tecnologías y crear fuentes de empleo permanentes, así como *"insumos físicos para otras actividades productivas."*<sup>96</sup>

La política restrictiva que nuestro país adoptó, no limitó el ingreso de la inversión extranjera al país, su incremento fue notorio en el sector manufacturero y en el de servicios; en especial, en la distribución comercial y servicios turísticos.

---

<sup>96</sup> WIONCZEK, op. cit., p. 14.

---

A pesar de las restricciones al capital extranjero en nuestro país y, a diferencia de otras legislaciones en América Latina, México fue uno de los principales anfitriones del capital foráneo a invertir en dicha región.

Miguel S. Wionczek hizo un análisis de cómo la inversión extranjera se comportó en nuestro país durante las décadas sesenta y setentas del siglo pasado, en donde se observa cómo en los primeros cinco años de la década de los sesentas, la inversión extranjera en el país aumentó de 1,080 millones de dólares a 1,600 millones de dólares; además de que la nueva inversión y la reinversión de utilidades se avocaron a la industria de la transformación y a los servicios no financieros.<sup>97</sup>

El mismo autor, al analizar los primeros años de la década de los setentas del siglo pasado, describe un aumento de la inversión foránea de 600 millones de dólares a casi 1,200 millones de dólares, por lo que respecta a la inversión extranjera directa. En cuanto a los servicios aumentó de 250 millones de dólares a 400 millones de dólares.<sup>98</sup>

En México, durante los años setentas del siglo anterior, el fenómeno de la inversión extranjera afronta diversos conflictos, que fueron los siguientes:

1. Existía gran disparidad entre las empresas nacionales y las empresas trasnacionales.
2. La política económica externa propició la concentración de la inversión extranjera en el sector manufacturero.

---

<sup>97</sup> Op. cit., p. 15.

<sup>98</sup> Idem.

---

3. El país constituyó una dependencia creciente en la tecnología traída por los inversores foráneos.<sup>99</sup>

La inversión foránea era predominante "en la industria del tabaco (84.6%); en los productos de caucho (64.5%); en la construcción de maquinaria eléctrica (62.6%) y la industria química (72.5%). En otras actividades económicas como la industria del papel (28.8%), o el de productos metálicos (34.0%), la inversión extranjera no era predominante, otras actividades en la misma situación es el de equipo de transporte (35.5%) y maquinaria (30.8%). En total para 1970 la inversión extranjera directa se responsabilizó de la creación del 44% del Producto Interno Bruto Industrial y del 6.6% del nacional."<sup>100</sup>

A partir de los años setentas, la inversión foránea se enfocó a las actividades terciarias y al comercio.

De 1976 a 1982, México sufre una gran crisis económica, el sector público se encontraba totalmente endeudado, la inflación se incrementó y nuestra economía dependía del petróleo. Algunos le llaman a este periodo el *espejismo petrolero*.

El camino del país al neoliberalismo ocurre de 1982 a 1988, durante este lapso el gobierno implementó medidas para disminuir "la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, así como proteger el empleo y la planta productiva."<sup>101</sup> En este periodo se racionalizó el gasto público; se desincorporaron empresas públicas; el producto interno bruto no creció y se siguió el endeudamiento con el exterior.

---

<sup>99</sup> Op. cit., p. 16.

<sup>100</sup> ROSSELL, op. cit., p. 61-62.

<sup>101</sup> Op. cit., p. 55-73.

---

De 1988 hasta la fecha, los fenómenos de integración económica han marcado la pauta en la forma en que México debe orientar su economía y lograr competir, especialmente si recordamos todos los compromisos comerciales internacionales que ha celebrado México en los últimos años.<sup>102</sup>

En 1988, la composición de la inversión extranjera directa, de acuerdo a la nacionalidad de los inversionistas, era la siguiente: *"un 62%, o sea, 14,957 millones de dólares, corresponde a capital estadounidense; en segundo lugar, aparecía la Gran Bretaña con 1,750 millones de dólares, equivalente al 6.6%. En cuarto lugar, figura Japón con 1,319 millones de dólares, correspondiente al 5.5% y en quinto lugar Suiza, con algo más de 1,000 millones de dólares."*<sup>103</sup>

Desde 1917 la política económica mexicana ha pasado por diversos estadios. Iniciando con la etapa conocida como *construcción* o de *institucionalización* en la que se consolidó la economía y las instituciones; este periodo abarca desde 1920 a 1940. La consolidación económica y de las instituciones mexicanas fueron el verdadero fundamento de lo que sucedería a lo largo de tres décadas (aproximadamente de 1940 a 1970), periodo conocido como el *Milagro Económico Mexicano*, en donde el crecimiento económico fue sostenido, así como la estabilidad cambiaria y los precios. Dentro del milagro económico mexicano, encontramos que de 1940 a 1959, se presentan altos niveles de proteccionismo industrial. De 1960 a 1970 se da el llamado desarrollo estabilizador, en donde se consolidan las clases medias profesionales, disminuyéndose la industrialización.<sup>104</sup>

México pagó el alto precio de sostener una política que beneficiaba a unos cuantos – durante el periodo del desarrollo estabilizador –, en donde la concentración de la

---

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> Op. cit., p. 62.

<sup>104</sup> Op. cit., p. 55-73.



---

riqueza fue la constante. La inversión extranjera desplazaba al capital mexicano en varias actividades económicas.

Desde los años cuarenta hasta los ochenta del siglo pasado, México comprendió la necesidad de crear disposiciones jurídicas para controlar la actividad de los inversionistas extranjeros. En el caso de las sociedades de nueva creación se requería que la mayoría del capital social fuera de nacionalidad mexicana, salvo que la Secretaría de Relaciones Exteriores autorizara lo contrario. El objeto de este régimen fue el de evitar el ingreso de los llamados capitales *golondrinos*, comunes después de la Segunda Guerra Mundial.

Así surge la llamada *mexicanización*, que implicaba una política respecto de la inversión extranjera que dividió opiniones de éstos últimos, debido a su flexibilidad y a su rigidez. Se reservaron ciertas actividades económicas y se creó la Comisión de Inversiones Extranjeras.

Entre 1970 y 1976 surgió el llamado *desarrollo compartido*, periodo que se caracterizó por buscar el desarrollo y crecimiento económico así como por distribuir el ingreso a través del gasto público, provocando que el Estado comience un descomunal crecimiento, por éste dedicarse a diversas actividades económicas. Además de que esto último ocasionó un fuerte endeudamiento con el exterior y el interior.<sup>105</sup> Con la llegada del Presidente Luis Echeverría al poder, se estableció el modelo de desarrollo compartido, que en aras de lograr justicia social - sin afectar la economía mixta-, se recurrió a medidas poco prácticas, ya que el endeudamiento con el exterior y su falta de planeación económica entorpeció al país en todo sentido.

---

<sup>105</sup> Esto se debe a que no se tomaron las medidas fiscales necesarias para lograr la distribución del ingreso, por lo que se recurría al endeudamiento externo para cumplir con ese objetivo político.

---

A la mitad del siglo pasado, empresarios mexicanos de diversos sectores económicos expresaron su repudio a la nueva legislación de la Inversión extranjera y propusieron endurecer la política mexicana en la materia. Argumentaban que el papel de la inversión foránea es "complementar el desarrollo del país y permanecer dentro de los límites establecidos por las leyes y los reglamentos."<sup>106</sup>

*"En 1989 ... un Nuevo Decreto liberalizó drásticamente la inversión extranjera en México; más tarde, ese mismo año, también se liberalizó la reglamentación de los bancos y finanzas, y lo concerniente a la propiedad intelectual se acercó más a la existente en las naciones industrializadas. El mencionado Decreto abrió bastante la puerta a la inversión extranjera, pero hay límites; las actividades en que subsisten algunas restricciones aparecen en el resumen del informe anual del Banco de México que se cita a continuación:*

*El sistema para conceder la aprobación de actividades económicas incluidas en el "catálogo" – es decir sujetas a restricción – está dividido en los siguientes seis apartados:*

- 1. Actividades exclusivamente reservadas al Estado (12 actividades): extracción de petróleo y gas natural; refinación de petróleo; generación, transmisión y suministro de energía eléctrica; sistemas telegráficos; acuñación de moneda, etc.*
- 2. Actividades reservadas a mexicanos (34 actividades): transmisión de programas radiofónicos; transmisión y repetición de programas televisivos; transporte de carga en vehículos automotores; transportación de pasajeros por la vía terrestre; etc.*
- 3. Actividades en las que se permite que la inversión extranjera llegue como máximo a 34% del capital social (4 actividades): extracción de*

---

<sup>106</sup> TWOMEY, op. cit., p. 56.

---

*carbón; extracción o refinación de azufre; de roza fosfática y de minerales ferrosos.*

- 4. Actividades en las que se permite que la inversión extranjera llegue como máximo a 40% del capital social (8 actividades): productos petroquímicos secundarios; industrias automovilísticas y actividades relacionadas con ellas.*
- 5. Actividades en las que la inversión extranjera puede llegar al 49% del capital social (25 actividades): pesca; minería (queda excluido lo mencionado en los grupos 1 y 3); servicios telefónicos; compañías aseguradoras; empresas de arrendamiento financiero.*
- 6. Actividades en la que se requiere aprobación previa de la Comisión Mexicana de la Inversión Extranjera para que el capital extranjero sea mayoritario o incluso llegue a 100% (58 actividades): agricultura; ganadería; imprentas; editoriales e industrias relacionadas con este ramo; servicios industriales; servicios para la industria de la construcción; servicios educativos.”<sup>107</sup>*

Así era en ese entonces, pero en 1992 la industria automotriz se liberalizó, y lo mismo sucedió con el sector minero. Nuestro país se encaminó a liberalizar más actividades económicas, ubicándose como uno de los países en desarrollo más avanzados en este proceso.

En México, las normas que regulan los capitales foráneos van desde restricciones en su participación en ciertas actividades económicas (por ser estas estratégicas o prioritarias para el Estado) hasta la mención de las actividades económicas en donde puede participar.

---

<sup>107</sup> Op. cit., pp. 58-60.

---

En general, dentro de las restricciones encontramos que para ciertas actividades es necesaria la mayoría de la tenencia accionaria nacional (comúnmente el 51% del capital social debe ser nacional). A manera de restricción se fijan las llamadas *"metas de exportación, límites a la importación de bienes, la utilización de cierto porcentaje de trabajadores y bienes nacionales en el proceso productivo, y la introducción de tecnología avanzada al país anfitrión."*<sup>108</sup>

Existen otras normas que regulan indirectamente la inversión extranjera, tal es el caso de la legislación de propiedad intelectual.

Mauricio Rossell divide en *"cuatro fases de comportamiento de la inversión extranjera directa en México."*<sup>109</sup>

La primera corre a partir de 1943 y concluye aproximadamente en 1963. Dentro de esta fase, la tendencia del crecimiento se hace más marcada en la década de los cincuentas y comienza a desacelerarse a finales de esta última y a principios de los sesentas.

La segunda fase esta comprendida entre los años de 1963 y 1968, y está caracterizada por una franca tendencia de la inversión extranjera directa a estancarse e incluso a disminuir .

En la tercera fase, comprendida entre los años de 1968 y 1983, el repunte de la inversión foránea directa es manifiesta y, como en ninguna otra, sus ritmos de crecimiento son elevados.

---

<sup>108</sup> DÍAZ, op. cit., pp. 23-24.

<sup>109</sup> ROSSELL, op. cit., p. 60.

---

A partir de 1983, comienza la cuarta fase que se distingue por una declinación de los montos anuales de inversión foránea colocados en el país. Desde 1983 es notorio que los inversores dejan de considerar a México, como un país en donde la rentabilidad de la inversión es satisfactoria. Esto no sólo obedece a cuestiones económicas, sino también políticas y sociales.

Hasta 1988, se logró reactivar el ingreso de la inversión extranjera a México. En 1985 se registró un total de inversión de 11,281 millones de dólares, mientras que en 1988 el total de la inversión es de 24,084 millones de dólares de ahí que *"entre 1985 y 1988 hubo un incremento superior al 113%; es decir, que en tres años arribaron al país por concepto de inversión directa un promedio anual de 4,267 millones de dólares."*<sup>110</sup>

En México, durante la penúltima década del siglo pasado, existía una delimitación de la economía en donde la inversión extranjera podía participar, siendo necesaria la aprobación de la instancia gubernamental en cada caso; además de existir un límite de 49% por lo que respecta a la tenencia accionaria. Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (en 1984), se inició un giro en la política de la inversión extranjera, y ésta culminó durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El cambio consistió en la apertura paulatina de actividades económicas reservadas al Estado o a empresas de nacionalidad mexicana. Dentro de las actividades que se liberaron está la petroquímica, los servicios financieros y las telecomunicaciones. También se disminuyó al máximo el procedimiento administrativo referente a la admisión y aprobación de su ingreso al país. *"A partir de 1989, se instituyó la aprobación automática para el establecimiento de subsidiarias con un 100% de capital extranjero en proyectos de inversión menores a 100 millones de dólares, con algunas excepciones..."*<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Op. cit., p. 61.

<sup>111</sup> AGOSIN, op. cit., p. 20.

Paralelamente, se implementó un programa de conversión de deuda en capital accionario de 1986 a 1987, dicho programa buscó beneficiar a los capitales extranjeros encaminados a las privatizaciones de empresas públicas, con el objetivo de incrementar su capacidad de producción; aquellas que trajeran consigo tecnología de punta y, por último, que la actividad económica a realizar tenga como aspecto principal el exportar. Este programa redituó buenas ganancias enfocándose en el sector automotriz.<sup>112</sup>

Otro programa fue instrumentado en 1990 y fue dirigido a lograr la disminución de la deuda externa mexicana "en el mercado secundario". Igualmente, se hicieron patentes los trámites de autorización sencillos y se permitió la colaboración de capital nacional y extranjero.<sup>113</sup>

*"Las operaciones de conversión estaban restringidas a la adquisición de activos públicos y a proyectos de infraestructura..."*<sup>114</sup>

*"La liberalización de los regímenes de inversión extranjera ha sido la tendencia común en casi todos los países latinoamericanos. De una preocupación por los potenciales efectos negativos de la inversión extranjera directa y la pérdida de control de la economía, se ha pasado a valorar su potencial contribución al desarrollo en la forma de capital, tecnología, técnicas modernas de gestión, adiestramiento de personal y acceso a mercados externos."*<sup>115</sup>

Estos fines se han buscado por medio de la eliminación de restricciones en casi todos los sectores económicos, inclusive de algunos estratégicos del país receptor, olvidando casi por completo que para que sea atractivo el estado anfitrión deben

---

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> Op. cit., p. 21.

<sup>114</sup> Ídem.

<sup>115</sup> Ibidem.

---

existir incentivos y la implementación de políticas beneficiosas a los inversionistas extranjeros.

*"Las políticas hacia la inversión extranjera directa se han insertado dentro de un marco más amplio de cambio de estrategia de desarrollo que privilegia al mercado como asignador de recursos, confiando en que la desregulación y la liberalización, por sí solas, redundarán en una tasa de crecimiento más alta y en la modernización del aparato productivo."* <sup>116</sup>

Para México, el hecho de obligarse internacionalmente en convenios relacionados con la inversión extranjera es algo relativamente nuevo. Esto se debe a políticas y restricciones jurídicas, que si bien es cierto ésta tendencia se ha revertido.

Tras la adhesión al GATT en 1986, nuestro país entró a un "*sistema comercial competitivo, uniforme y abierto...*" Posteriormente, el 6 de noviembre de 1987, México y uno de los principales inversores en nuestro país, los Estados Unidos de América, firmaron el antecedente directo del TLCAN, que es el "*Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente a un Marco de Principios y Procedimientos de Consultas sobre las Relaciones de Comercio e Inversión.*" <sup>117</sup>

Dicho Entendimiento, implica el reconocimiento del carácter benéfico del comercio internacional y la inversión recíproca, siendo la inversión extranjera complemento que genera empleos, la transferencia de tecnología y consecuentemente contribuye en el desarrollo económico. Igualmente, se pronuncian contra el proteccionismo y conceden protección recíproca a los derechos de propiedad

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> **DÍAZ**, op. cit., p. 20.

---

intelectual conforme a los tratados internacionales, leyes y reglamentos de los gobiernos obligados.

A su vez, implementaron mecanismos de consulta para dirimir problemas económico-comerciales, además de identificar aspectos de las negociaciones que impliquen un interés mutuo para preparar medidas necesarias y evitar conflictos.

## II. Antecedentes Jurídicos

### 1. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973

Durante el gobierno de Luis Echeverría, se planteó que la inversión extranjera fuera un complemento del capital mexicano, para así modernizar al sector empresarial. La inversión extranjera debería enfocarse a nuevas industrias en México para traer consigo tecnología de reciente creación, así como exportar los bienes que se produzcan a sus mercados de origen. <sup>118</sup>

México ofreció al inversionista extranjero la desgravación de exportaciones, además de brindarles confianza al establecer que nuestro país - como estado receptor - contaba con estabilidad política y paz social, además de que se vivía un verdadero estado de derecho, en donde se respeta el orden jurídico. También, se hicieron patentes las virtudes del mercado nacional, siendo éste un mercado con gran potencial y amplitud, con diversos sectores y actividades económicas. Se estableció, además, una "*libertad de cambio, estabilidad monetaria y la política de protección a la industria.*" <sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> MEDINA, op. cit. pp. 107-108.

<sup>119</sup> Op. cit., p. 108.



Hay que recordar que antes de la Ley de 1973, el control de la inversión extranjera se encontraba de forma directa en la Constitución y en los Decretos antes mencionados; así como en diversas leyes y reglamentos, en estos casos, de forma indirecta, es decir, que no existía una Ley específica que regulara la materia en comento. Se regulaban en ese entonces las actividades de relevancia para la vida económica y de seguridad nacional para el país, las cuales se reservan exclusivamente al Estado. A su vez, existían ciertas actividades reservadas de manera exclusiva a personas físicas o sociedades mexicanas que cuenten con cláusula de exclusión de extranjeros. Mientras que para otras actividades se exigía la participación mayoritaria de más del 51% de capital mexicano, en una sociedad cuyo objeto social tenga que ver con ciertas actividades.

Después de varias negociaciones con empresarios nacionales e internacionales, y un acuerdo político en lo interno, el 9 de marzo de 1973, se publicó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Para la creación de esta Ley se recopilaron diversos aspectos de los deficientes ordenamientos de la materia.

Al crearse esta Ley en México, tres eran las fuentes del financiamiento externo, las cuales eran:

1. Las instituciones internacionales de crédito tales son o fueron: el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Alianza para el Progreso, el Export-Import Bank, etc.
2. La inversión indirecta, que implica la compra de títulos y valores de origen mexicano, por parte de extranjeros.

---

3. Y la inversión directa, la que puede ser por medio de la creación de una empresa o bien de la asociación de inversionistas extranjeros y nacionales.

También se puede incluir, como una cuarta fuente, el financiamiento por medio de la banca privada extranjera, pero para efectos este trabajo, nada más basta con mencionar las fuentes comunes.

Para la Ley de 1973, se fijaron esquemas de participación para la inversión extranjera, esto es, dependiendo de ciertos aspectos, como es el objeto social de la empresa, o bien si una sociedad mercantil cuenta con cláusula abierta para la admisión de capital extranjero. Así, se limitaba al 49% la participación de capital extranjero en empresas de nueva creación; y ser dueño del 25% de capital social, en el caso de empresas ya constituidas, así como del 49% de sus activos fijos.

En ese entonces, también existía la posibilidad de que el capital extranjero rebase el 49% de participación en el capital social, siempre y cuando la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, tras estudiar y dictaminar el caso, permita superar el 49%; en tal caso, el beneficio que reporte a México dicha inversión, será un factor determinante para tal permiso.

Así, al establecerse ciertos beneficios, para los capitales extranjeros, se hicieron ciertas reservas en cuanto a actividades económicas, por cuestiones de soberanía y seguridad nacional. Al respecto, existían actividades económicas reservadas al Estado Mexicano, otras en las que podían participar solamente personas físicas o personas jurídicas de nacionalidad mexicana, que cuenten con cláusula de exclusión de extranjeros y, por último, se establecían ciertas actividades y los porcentajes con los que podía participar.

---

Por otra parte, gracias a que el sector turístico se expandía, se permitió que por medio de fideicomisos, así como de la previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que las instituciones de crédito adquieran - en su carácter de fiduciarias - el dominio de bienes inmuebles que sean destinados para la actividad industrial y turística, en la llamada *zona prohibida*, la cual se refiere a la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país. En este caso, el objeto de la adquisición deberá ser el de permitir la utilización y el aprovechamiento de los bienes a los fideicomisarios, sin que esto implique que lo anterior constituya un derecho real, permitiendo que se emitan certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.<sup>120</sup>

La duración del fideicomiso era de 30 años como máximo, siendo propietario del inmueble la institución fiduciaria, la cual administraba y controlaba la inversión por medio de la emisión de títulos nominativos.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, desde su creación, funcionó como un cuerpo colegiado, conformado por los Secretarios o Subsecretarios de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Trabajo y Previsión Social y, de la Presidencia. Dicha Comisión estaba facultada - así como en la actualidad - para reducir o bien aumentar la participación del capital extranjero en las actividades económicas permitidas por la Ley.<sup>121</sup>

Existen diversos criterios sobre la inversión extranjera y la forma en que ha sido regulada en nuestro sistema jurídico. La autora Laura Alicia Palomares, citando a Fernando Carmona, comenta que: *"lo que ha hecho - la Ley de 1973 - es*

---

<sup>120</sup> Artículo 18 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

<sup>121</sup> MEDINA, op. cit., p. 112.

---

*generalizar la asociación del capital nacional – privado y estatal – con el capitalista monopolista extranjero en todos los sectores de la economía...*<sup>122</sup>

Según Palomares, el término *mexicanización* implica un medio legal para eliminar casi todas las restricciones establecidas por la ley que reglamenta a la inversión extranjera, con el objetivo de actuar libremente, haciendo uso de los beneficios que concede el Estado al capital nacional; así aseguran los inversores extranjeros su posición exclusiva y mantienen un control a pesar de asociarse con empresarios nacionales.

Hasta 1973, fecha en que se aprobó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se aceleró el proceso de *mexicanización* obligando a todas las empresas a contar con la mayoría de capital social de nacionalidad mexicana. Como apoyo a esta Ley, se crearon ordenamientos referentes a patentes y marcas, cuyo fin era el de incrementar la transferencia de tecnología.

Los detractores de la inversión extranjera suponen que la *mexicanización* y lo establecido por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, legitiman y consolidan la hegemonía de la inversión foránea, situación absurda, ya que ésta, no ha sido la finalidad de la ley de ese entonces (1973) ni de la actual ley. Igualmente, se argumenta que la *mexicanización* propicia la influencia del extranjero, pero el razonamiento esgrimido consiste en el control que ni jurídicamente, ni administrativamente se da, ya que existen medios jurídicos para que esto no suceda; por ejemplo, la restricción existente en cuanto al porcentaje de capital social que puede pertenecer al inversionista extranjero y en caso de optar por incrementarlo la autoridad competente debe resolver

---

<sup>122</sup> PALOMARES ESQUIVEL, Laura Alicia, *Inversión Extranjera y Mexicanización*, México: UNAM, Centro de Estudios Lázaro Cárdenas, 1984. p. 3.

---

favorablemente, existiendo siempre un control sobre el actuar de los dueños del capital extranjero que invierte en el país.

Desde la Ley de 1973 no se regula lo referente a la sobre-facturación o subfacturación, tampoco en cuanto a la remisión de utilidades; igualmente, dicha Ley es omisa al respecto de préstamos entre las filiales y las matrices, y sobre la negociación de utilidades. *"Digamos por último que estos últimos aspectos escapan a la legislación mexicana, en parte por su política de mercado libre de divisas."*<sup>123</sup>

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, tiene por objeto el *"promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país."*<sup>124</sup> Conforme a la anterior cita de la Ley en comento, es clara la intención del legislador de proteger a la inversión mexicana haciendo patente la política proteccionista mexicana.

La Ley de 1973 establecía, en su artículo segundo, que la inversión extranjera es aquella que realizan:

- I. *"Las personas morales extranjeras.*
- II. *Las personas físicas extranjeras.*
- III. *Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.*
- IV. *Empresas mexicanas en las que participan mayoritariamente capital extranjero, o bien en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa"* (es decir, derechos

---

<sup>123</sup> PÉREZ MIRANDA y COSTAMGNA, op. cit., pp. 10-11.

<sup>124</sup> Artículo 1 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LPIIMRE).

---

corporativos). También se incluye la inversión que *"se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere."*<sup>125</sup>

En el caso de que los extranjeros adquieran bienes, cualquiera que sea la naturaleza de estos en el territorio nacional, *"aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido."*<sup>126</sup>

También, se contemplaron actividades que exclusivamente el Estado puede realizar como:

- a) *"Petróleo y los demás hidrocarburos,*
- b) *Petroquímica básica,*
- c) *Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,*
- d) *Minería en los casos a que se refiere la Ley de la materia,*
- e) *Electricidad,*
- f) *Ferrocarriles,*
- g) *Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y*
- h) *Las demás que fijen las leyes específicas."*<sup>127</sup>

En el mismo artículo se enlistan las actividades económicas reservadas en exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las cuales son:

---

<sup>125</sup> Artículo 2 LPIMRIE.

<sup>126</sup> Artículo 3 LPIMRIE.

<sup>127</sup> Artículo 4 LPIMRIE.

- a) "Radio y Televisión,
- b) Transporte y automotor urbano, interurbano y en carreteras federales,
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales,
- d) Explotación forestal,
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. " 128

La Ley del 73 permitía que la inversión extranjera participará en ciertas actividades o empresas, fijando el porcentaje de capital foráneo en que podía participar. La siguiente tabla esquematiza lo anterior, conforme al artículo 5 de la citada Ley.

ACTIVIDAD O EMPRESA	PORCENTAJE
a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales:  ❖ Las concesiones no se podían otorgar o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras.	<ul style="list-style-type: none"><li>• En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria.</li><li>• La inversión extranjera participará en un 34 % cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.</li></ul>
b) Productos secundarios de la industria petroquímica.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participación de 40%.</li></ul>
c) Fabricación de componentes de vehículos automotores.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participación de 40%.</li></ul>
d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.	

<sup>128</sup> ídem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**REGLAS GENERALES:**

- En caso de que no exista norma alguna que fije un porcentaje específico a la Inversión extranjera, la participación en que se podrá invertir no podrá exceder del 49% del capital de las empresas, siempre que no tenga por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.
- La Comisión Nacional de Inversión Extranjera podía resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje del 49%, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos las inversiones extranjeras.
- La participación de la Inversión extranjera en los órganos de administración debía guardar proporción y no exceder al porcentaje de participación en el capital.
- Las leyes o disposiciones específicas podrán fijar los porcentajes y condiciones en que la inversión extranjera podrá participar.

En la Ley de 1973 se equiparó a la inversión mexicana la que los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrantes realizaran, con excepción de que *"por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior."* Esto no era aplicable *"en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica."*<sup>129</sup>

Dentro de las restricciones a la adquisición o dominio directo de tierras, aguas y ciertos bienes, se observaba lo siguiente:

1. Los inversionistas extranjeros no podían *"adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas."*
2. *Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas."*
3. *Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."*

<sup>129</sup> Artículo 6 LPIMRIE.



---

4. Sin estas autorizaciones todo acto que se realizara era nulo.

En cuanto a las autorizaciones, en algunos casos no bastaba la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores o de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Era necesaria la autorización de la Secretaría de la cual dependía la rama o actividad económica de que se trate para el caso en que las personas físicas o personas morales consideradas por la Ley *"en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos esenciales para la explotación."*<sup>130</sup>

También, debían autorizarse por la Secretaría que correspondía, los actos a través de los cuales la administración de la empresa se encuentre a cargo de los inversores foráneos *"o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa."*<sup>131</sup> Estas autorizaciones se otorgaron en caso de que fuere *"conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."*<sup>132</sup> Como se mencionó, los actos realizados sin las autorizaciones señaladas se consideraron nulos.

Con relación a lo anterior, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en caso de ser conveniente, otorgó un derecho de preferencia a los inversores mexicanos para que efectuarán dichas adquisiciones. Tras conocerse las bases de la oferta, el inversor nacional contaba con un plazo no mayor de noventa días a solicitud del interesado para concluir con la adquisición.<sup>133</sup> En esta disposición es clara la posición del legislador de proteger a la industria mexicana. A su vez, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estaba facultada *"para promover la*

---

<sup>130</sup> Artículo 8 LPIMRIE.

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Íbidem.

<sup>133</sup> Artículo 9 LPIMRIE.

---

*adquisición por parte de mexicanos, del capital o de los activos puestos en venta de empresas establecidas en el país.* <sup>134</sup>

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera contenía la conformación y atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, así como los criterios y características de la inversión a tomar en cuenta para poder autorizar o fijar porcentajes y condiciones de la inversión foránea.

Se permitió que las instituciones de crédito obtuvieran permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir, como fiduciaria, el dominio de bienes inmuebles destinados a la industria y al turismo, en la llamada *zona prohibida* "en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país" con la salvedad de "que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables." <sup>135</sup>

La Secretaría de Relaciones Exteriores autorizaba la constitución de estos fideicomisos, tomando en consideración aspectos económicos y sociales, con apoyo de la opinión de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Estos fideicomisos tuvieron una duración máxima de treinta años. Los extranjeros podían adquirir los derechos derivados del fideicomiso sin necesidad de que mediara permiso de la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>134</sup> Artículo 10 LPIMRIE.

<sup>135</sup> Artículo 18 LPIMRIE.

Por último, la Ley del 73 establece el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y fija quienes se debían inscribirse, demás se estipulan las sanciones – siempre de tipo económico – para los infractores de esta ley. Como ejemplo de sanción se encuentra lo referente a los notarios y corredores públicos, quienes estaban obligados a insertar “*en los documentos en que intervengan las autorizaciones*” que la Ley exigía; en caso de incumplimiento podían llegar a perder su patente.<sup>136</sup>

## 2. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989

El 6 de mayo de 1989 se publicó en el Diario Oficial de Federación el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Este Reglamento modificó lo que la Ley del 73 establecía, esto es consecuencia de que se consideró necesario para el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari el preparar al país para ingresar al mundo regionalizado y sectorizado, desde el punto de vista económico.

El propósito del Reglamento fue propiciar una mayor apertura para lograr que la inversión foránea ingresará al país, buscando que se diera la descentralización industrial y espacial, localizar zonas marginadas o con menor desarrollo, evitar el desequilibrio entre regiones y sectores y la concentración de riqueza en ciertas regiones del país.

Se mantuvo la obligación de asociarse con inversionistas nacionales buscando el beneficio de la Nación “*preservando fundamentalmente la soberanía e independencia nacional, la política de desarrollo y el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y humanos estratégicos para la Nación.*”<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Artículo 30 LPIMRIE.

<sup>137</sup> ROSSELL, op. cit., p. 239.

---

Es claro que la intención de este Reglamento era la modernización del país, para lograr tal objetivo se necesita fomentar la inversión extranjera, ya que esta es complemento del ahorro nacional. Además, se buscó generar empleos remuneradores para los trabajadores nacionales, igualmente la inversión trae consigo tecnología *de punta*. Si bien es cierto, lo anterior es una actitud optimista, pero como ya se mencionó, la inversión extranjera es una especie de ayuda al ahorro interno y sirve para desarrollar sectores o actividades económicas rezagadas o que no se han explotado, pero siempre en beneficio del país receptor –principalmente- y también para el inversor, por lo que un esquema jurídico *permissivo* en muchos sentidos es muy arriesgado ya que la economía nacional – del país receptor – en lugar de verse beneficiada resultará en todo y en mucho perjudicada.

Este Reglamento modificó la Ley de 1973 y su constitucionalidad fue cuestionable. En un principio se simplificó el sistema de ingreso de la inversión extranjera al país y se planteó un régimen automático.

El objetivo principal de este Reglamento, fue fomentar la inversión nacional y la inversión extranjera. Para lograr lo anterior, se ofreció a los inversionistas "*certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad.*"<sup>138</sup> Conforme a la Ley de 1973 era necesario obtener ciertos permisos (que generalmente eran tres: el de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; el permiso de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y el de la Secretaría de Relaciones Exteriores) para poder constituirse en México e invertir, ya sea por medio de sociedades o fideicomisos. En el citado Reglamento, se estableció que las solicitudes de posibles inversores que no tuvieran respuesta conforme a un plazo determinado, se entenderán como concedidas. Tampoco era necesario el permiso de la Secretaría

---

<sup>138</sup> DÍAZ, op. cit., p. 41.

---

de Relaciones Exteriores para reformar los estatutos sociales, salvo en los siguientes casos:

1. Si se incluye "*la cláusula de exclusión de extranjeros o se elimine la Cláusula Calvo.*"<sup>139</sup>
2. En el caso de modificación de la razón social.

También, por medio de este Reglamento, se permitió que los inversores extranjeros pudieran "*adquirir hasta el 100% de las acciones*" de ciertas sociedades, cumpliendo con ciertos requisitos que el propio cuerpo legal fijaba.<sup>140</sup>

En el artículo 5 – uno de los artículos más controvertidos – se fijaban las actividades no clasificadas, en las cuales existía la posibilidad de que el capital extranjero participara en cualquier proporción en el capital social de las empresas que tengan por objeto social actividades económicas no clasificadas, siempre que cumplan ciertos requisitos. Entre estos requisitos se obligaba a los inversores a que ubiquen establecimientos o el domicilio de la empresa en regiones en donde no exista concentración industrial; o que debían generar empleos permanentes y capacitar continuamente a los trabajadores. Esta disposición consideraba que si los extranjeros adquirían acciones de sociedades en este supuesto, estaban de acuerdo con los requisitos establecidos.

Se buscó beneficiar en todo momento a los inversionistas foráneos, por tal motivo, a la entrada en vigor del Reglamento las resoluciones pendientes de trámite podían verse beneficiadas por las *bondades* del citado ordenamiento. Igualmente "*las disposiciones administrativas de carácter general relativas a obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros, que hubieron sido expedidas*

---

<sup>139</sup> Op. cit., pp. 41-42.

<sup>140</sup> Esta medida fue excepcional y se aplicó hasta el 12 de mayo de 1992. Op. cit., p. 42.

---

*en el curso de los años fueron abrogadas por el nuevo reglamento, o derogadas. Con ello se incorporan en un solo ordenamiento disposiciones que antes estaban dispersas.*" <sup>141</sup>

Conforme al artículo 6 del Reglamento las actividades de maquila y exportación no requieren autorización para fijar el porcentaje de participación de capital extranjero.

Según el artículo séptimo, con la previa solicitud y su debida autorización, el porcentaje de la inversión foránea puede rebasar el 49%. Es necesario señalar que no sólo se contempla el porcentaje del capital social sino también la propiedad de los activos fijos de la empresa. <sup>142</sup>

Incluso se considera como inversión extranjera la que realizan las sociedades financieras internacionales para el desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo, son reguladas también en este Reglamento, estipulando lo siguiente, *"aquellas personas morales extranjeras cuyo objetivo primordial consista en fomentar el desarrollo económico y social de los países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y el apoyo técnico de diversos tipos."* <sup>143</sup>

Conforme al cuerpo legal analizado, no se consideraba inversión extranjera la que se realizaba en sociedades, si el inversor asumía ante la autoridad competente – SECOFI (en ese entonces) y la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras – la obligación de enajenar las acciones de sociedades que adquirirían en un término que no excedía veinte años, comenzando a contar dicho plazo desde que se

---

<sup>141</sup> Ídem.

<sup>142</sup> Artículo 7 RLPIMRIE.

<sup>143</sup> Artículo 8 RLPIMRIE.

realizaba la adquisición. En el mismo supuesto, era necesario que la adquisición de acciones no se sujetara a convenios u arreglos restrictivos en la adquisición de acciones.<sup>144</sup>

El citado Reglamento contenía un listado con siete categorías en atención a las actividades económicas clasificadas que se obtenían en base al *Régimen de Autorización por Rama o Clase de Actividad Económica de Acuerdo con la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP)*, el cual era elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que pertenecía a la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>145</sup>

En la primera categoría se incluyen "*los nuevos campos de actividad económica*", para los cuales la Secretaría (SECOFI, en ese entonces) no debía emitir una autorización, si cumplía con los siguientes requisitos:

1. El total de la inversión no debía exceder \$ 250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos).
2. Los recursos de la inversión debían tener un origen extranjero "*y el capital social pagado no sea menor al 20% de la inversión total.*"<sup>146</sup>
3. Que la nueva empresa eligiera como domicilio zonas con poca concentración industrial.
4. El inversor debe mantener un saldo equilibrado en su balanza de divisas en los primeros tres años de operación.
5. Que la nueva empresa, sea fuente de empleos permanentes y que se capacitara constantemente a sus trabajadores.

---

<sup>144</sup> Artículo 9 RLPIMRIE.

<sup>145</sup> **DÍAZ**, op. cit., p. 42.

<sup>146</sup> Op. dt., p. 43.

---

6. La tecnología que se emplearía, debía ser idónea, además de no ser contaminante. <sup>147</sup>

Por lo que respecta a las seis categorías restantes, en estas se agrupan 141 actividades económicas, las cuales son:

- 1º. En estas se encontraban 12 actividades reservadas exclusivamente al Estado.
- 2º. La segunda categoría, comprendía treinta y cuatro actividades, las cuales podían ser realizadas sólo por mexicanos.
- 3º. Esta categoría se refería a las actividades económicas en las que se permitía la participación de la inversión extranjera con un límite de 34% en el capital de dichas sociedades.
- 4º. Por lo que respecta a esta categoría son ocho las actividades incluidas, y son en las que la inversión extranjera podía participar hasta un 40% en el capital de la sociedad.
- 5º. En este caso, veinticinco actividades eran incluidas, siendo que en estas se permitió la participación social del 49% como máximo.
- 6º. La última categoría contemplaba cincuenta y ocho actividades económicas, de las cuales el inversor foráneo podía participar mayoritariamente en la tenencia accionaria sin que mediara resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. <sup>148</sup>

A su vez, se incluyó una clasificación de establecimientos que son:

---

<sup>147</sup> Ídem.

<sup>148</sup> Ibidem.



- 
- I. *"Industriales.- Son aquellos en los que se realizan actividades de manufactura, fabricación, ensamble, preparación, empaque y otros equivalentes;*
  - II. *Comerciales.- Son aquellas en los que se realizan ventas en cualquier forma, se distribuyen productos, se toman o se levantan pedido, se realizan cobranzas y en general se obtienen ingresos;*  
*y*
  - III. *De prestación de Servicios.- Son aquellos en los que se prestan onerosamente servicios de cualquier naturaleza a terceros.*" <sup>149</sup>

Además, la autoridad competente debía autorizar previamente para que estos establecimientos funcionaran, con ciertas excepciones. Se exceptuaban los establecimientos nuevos que se dedicaban a la maquila y la exportación; si son "abiertos y operados por otras sociedades." Y si los inversionistas convenían en lo siguiente:

I. *"Tratándose de nuevos establecimientos:*

- a) *Cuando sean abiertos y operados por las sociedades a que se refiere el artículo 6 ( que se dediquen a la maquila y a la exportación).*
- b) *Cuando sean abiertos y operados por otras sociedades, si los inversionistas extranjeros están conforme en:*
  - *Realizar inversiones en activos fijos, para el nuevo establecimiento, por un monto mínimo equivalente al 10% del valor neto de los activo fijos declarado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el último ejercicio fiscal;*
  - *El capital social pagado a la fecha de apertura del nuevo establecimiento deberá incrementarse en un monto equivalente al 20% de la inversión adicional en activos fijos;*

---

<sup>149</sup> Artículo 27 RLPIMRIE.

- 
- *Obtener un resultado de equilibrio en el saldo de la balanza de divisas del nuevo establecimiento de que se trate durante los primeros tres años de su operación; y "*
  - Cumplir con ciertos requisitos establecidos por la Ley.
- c) *Cuando sean operados por sociedades fusionantes.*
- *Tratándose de relocalización de establecimientos industriales, siempre y cuando no se lleve a cabo dentro o hacia las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes.*" <sup>150</sup>

Es claro que se concedieron ciertas prerrogativas para que los inversionistas abrieran e inmediatamente operaran establecimientos, en especial si parte de la inversión era extranjera.

También, se permitió que los inversores extranjeros participaran en la Bolsa de Valores adquiriendo títulos de las empresas, pero dichos títulos no concedían derechos corporativos. La alternativa en este caso, benéfica para los inversionistas extranjeros, era constituir fideicomisos con el objeto de "*adquirir acciones, activos fijos, empresas, inversiones neutras, inmuebles en zonas con restricciones como son fronteras y costas.*"<sup>151</sup> Por medio de los fideicomisos, con una duración de veinte años, se realizaron inversiones temporales en algunas actividades económicas exclusivas para mexicanos.

En el caso de los fideicomisos, la SECOFI en ese entonces, debía autorizar que los extranjeros pudieran ser titulares de derechos como fideicomisarios en los siguientes casos:

---

<sup>150</sup> Artículo 28 RLPIMRIE.

<sup>151</sup> **DÍAZ**, op. cit., p. 43.

1. *"Derechos de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que impliquen o den por resultado que la participación total de los inversionistas extranjeros en el capital social de las mismas rebase la proporción del 49% de éste último.*
2. *Derechos de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa.*
3. *Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación."* <sup>152</sup>

En el supuesto de que inversores foráneos adquieran derechos de fideicomisarios en un fideicomiso ya constituido, dicha adquisición debió avalarse por una autorización.

Para los fideicomisos en los que el inversionista extranjero deseaba invertir en inmuebles, que se localizaran en la *zona restringida*, se debía obtener permiso de la SECOFI, si el inmueble se destinaba a actividades turísticas; a ciertas actividades industriales o que *"abran y operen nuevos establecimientos o relocalicen éstos"*; y que las sociedades se encontraran inscritas en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. <sup>153</sup>

Por otra parte, a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se le facultó para dictar resoluciones específicas. Incluso, si los miembros de la Comisión no emitían una resolución en específico en un plazo de cinco días, se entendía que su voto era favorable a la solicitud.

Este reglamento contiene menos criterios para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autorice las propuestas de inversión. Dichos criterios se reducen a lo siguiente:

---

<sup>152</sup> Artículo 10 RLPIMRIE.

<sup>153</sup> Artículos 16 y 17 RLPIMRIE.

1. Que la inversión foránea sea complementaria a la inversión nacional.
2. Los efectos que podrían generar en la balanza de pagos y en las exportaciones.
3. Que dicha inversión genere empleos.
4. Analizar si la inversión extranjera contribuye o beneficia zonas marginadas.
5. Que su ingreso implique el arribo de tecnología de punta.

Un aspecto importante de este cuerpo legal, es la promoción de la inversión, buscando nuevas inversiones, para lograr lo anterior se creó un directorio de inversores nacionales que buscaban asociarse con otros pudiendo ser mexicanos o extranjeros. Además, se creó el Comité para la Promoción de la Inversión en México, el cual era un órgano consultivo, que buscaba conjuntar la participación del sector público, privado y social en materia de inversiones.<sup>154</sup>

En el multicitado Reglamento, se creó el Comité para la Promoción de la Inversión en México, cuya función fue ser un órgano consultivo de la Secretaría (SECOFI) y de concertación; sus miembros pertenecían al sector público, social y privado.<sup>155</sup>

En cuanto al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras se estableció la obligación de que las personas físicas y personas morales extranjeras deberán solicitar su inscripción y dar cumplimiento con los informes mensuales y trimestrales, sobre su información económica contable, financiera y la balanza de pagos.<sup>156</sup>

Como medio de impugnación, el Reglamento incluye el Recurso de Reconsideración, "*los obligados a obtener y mantener inscripciones en el Registro*

---

<sup>154</sup> Artículos 39, 40 y 41 RLPIMRIE.

<sup>155</sup> DIAZ, op. cit., p. 44.

<sup>156</sup> Artículo 43 RLPIMRIE.

---

*y los que tengan un interés jurídico podrán impugnar, mediante el recurso de reconsideración, la resolución de la Secretaría que decrete, deniegue, rectifique, suspenda o cancele una inscripción o anotación en el Registro.*"<sup>157</sup> Se tenía un plazo de quince días hábiles para interponerlo, adjuntando al escrito los medios de prueba idóneos y necesarios. Ninguno de estos asuntos podía exceder de tres meses.

Por último, se delimita el funcionamiento de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, además de su integración. Esta Comisión era – y aún es – un órgano formal que cuenta con un Comité de Representantes. Dichos comités servían como entes recomendadores y de opinión. A pesar de la existencia de esos órganos, el control administrativo en esta materia lo tenía – y aún actualmente – el titular de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que era el Secretario de Economía y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía.

### 3. Marco Legal Vigente. La Ley de Inversión Extranjera y el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera

México tiene que afrontar grandes problemas, como por ejemplo, el subdesarrollo del sector agrícola, aunado al crecimiento demográfico; y otros aspectos económicos, que no permiten a nuestro país crecer y se fomenta así la dependencia con el exterior y, en este caso, la dependencia de la inversión de capital extranjero.

La viabilidad de la inversión extranjera radica, en que México tiene limitaciones para poder disponer de recursos de forma interna, si los obtuviere del exterior, tendría que solicitar ayuda económica o bien endeudarse en los mercados internacionales de capital. También, debemos contemplar que no se genera o

---

<sup>157</sup> Artículo 68 RLPIMRIE.

---

retiene, o por lo menos absorbe tecnología. Tras lo anterior, es necesario allegarse de recursos por medio de la inversión extranjera.

Por otra parte, puede pensarse que la reinversión del capital foráneo, puede afectar la balanza de pagos del país en donde se reinvierta. Pero si no se reinvierte se da la repatriación de capitales. La repatriación provoca la descapitalización de la economía del país en donde se invierte. Pero, la reinversión puede implicar que poco a poco se controle la economía del país receptor por los intereses de los extranjeros. Además, el control por medio del capital, se puede dar a través de la tecnología, y así controlar un sector o actividad económica específica.

En el caso de la tecnología, México debe absorber la nueva y no comprar tecnología obsoleta a precios caros. Igualmente, no es posible permitir que se dé la dominación tecnológica del exterior, evitando acuerdos que mezclen o ligen a la inversión extranjera con la tecnología.

Es necesario establecer que la inversión extranjera debe retirarse gradualmente de los sectores en donde puede obtenerse asistencia técnica internacional, o en sectores en donde el progreso tecnológico es lento; por lo anterior, se torna innecesaria la intervención del capital extranjero. Para lograr tal objetivo, es preciso llegar a acuerdos entre el Estado mexicano y los inversores nacionales.

Algunos consideran que la inversión extranjera debe buscar el contribuir a la investigación tecnológica nacional. Existen opiniones que plantean que los países en desarrollo, deberían recibir financiamiento externo y fomentar la liberación de las condiciones de transferencia de tecnología a los inversionistas mexicanos.

La llamada tecnología libre permite a países como el nuestro, disponer de tecnología de punta, tal es el caso de la utilizada en la agricultura comercial.

---

Una condicionante a la libre transferencia de tecnología, es la llamada *tecnología exclusiva*, común en las empresas transnacionales, esto refuerza la relación entre inversión extranjera y tecnología, permitiendo no disociarla. Es necesario que el gobierno llegue a ciertos acuerdos con los inversores foráneos para lograr la absorción de tecnología, ya sea transfiriéndola a empresas nacionales similares, claro que esta situación no es muy conveniente, o bien permitiendo a universidades o a instituciones técnicas el estudio de la tecnología que acompañe al capital extranjero.

Conforme a Rafael Pérez Miranda y a Elisa Costamagna la política sobre inversión extranjera se resume a:

*"1. Limitar los sectores o actividades económicas en que se puede realizar la inversión extranjera, ampliando el concepto de estado gendarme del liberalismo. Así se reservan al Estado los sectores considerados estratégicos para la defensa nacional; los estratégicos de segundo orden, pero igualmente importantes – comunicaciones, por ejemplo – se reservarán a los capitales privados nacionales. En el resto se permite la inversión extranjera.*

*2. Un segundo objetivo consiste en proteger a los inversores nacionales prohibiendo la compra de empresas, ya funcionando, de capitales locales u obligando a otorgar cierta participación al capital nacional en las inversiones extranjeras. Las proporciones de participación difieren en los países y en los sectores productivos dentro de cada país.*

*3. Como tercer objetivo esta el obligar a la reinversión de utilidades y permitir sólo un flujo negativo regulado de divisas."*<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> PEREZ MIRANDA y COSTAMAGNA, op. cit., p. 9.

---

Tras las anteriores consideraciones, a continuación se revisarán las disposiciones vigentes en materia de inversión foránea, así simultáneamente se hará referencia tanto a la Ley específica y a su Reglamento, con sus debidos señalamientos.

La Ley de Inversión Extranjera, publicada el 27 de diciembre de 1993, que entró en vigor el día siguiente de su publicación, abrogó la Ley para Promover la Inversión Extranjera y fue promulgada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, con miras a preparar a México para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, en general, para la apertura comercial inminente desde ese entonces.

El objeto de esta Ley *"es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional."*<sup>159</sup>

Como se mencionó en el capítulo anterior, la inversión extranjera implica la participación de inversionistas extranjeros, sin importar la proporción en sociedades mexicanas; la que se realiza en sociedades mexicanas cuyo capital social tenga mayoría extranjera; y aquellos inversores foráneos que participen en las actividades y actos señalados por la Ley.<sup>160</sup> Al hablar de la inversión extranjera y su participación en el capital social, se debe entender el porcentaje de inversión foránea en una sociedad considerando el total de acciones o de partes sociales que no formen parte de la inversión neutra, incluyendo las acciones o partes sociales afectadas en fideicomiso. Al respecto, debemos entender que al hablar de sociedades se habla de personas morales civiles, mercantiles o cualquier otra constituidas conforme a la ley mexicana.

A su vez, la Ley vigente considera que es inversionista extranjero la persona física o persona moral que tenga una nacionalidad distinta a la mexicana, además se

---

<sup>159</sup> Artículo 1 de la Ley de Inversiones Extranjeras (LIE).

<sup>160</sup> Artículo 2, fracción II LIE y artículo 1 del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera (RLIE).



---

incluyen las entidades – ya no unidades económicas como en la Ley del 73 – extranjeras sin personalidad jurídica.

Al igual que su antecesora – la Ley de 1973 – la Ley de Inversión Extranjera hace una equiparación de la inversión mexicana con la que efectúan los extranjeros que cuenten con la calidad migratoria de Inmigrados; salvo lo establecido por la Ley en los casos de actividades reservadas de manera exclusiva al Estado; en las actividades que exclusivamente realizarán personas físicas o personas morales mexicanas, en este último caso con cláusula de exclusión de extranjeros; y por último la adquisición del dominio de bienes en el territorio nacional, conforme a la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se limita su adquisición permitiendo esto a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que celebren el convenio establecido en el artículo y fracción constitucional arriba citados. <sup>161</sup>

La inversión extranjera puede participar en cualquier proporción *“en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes ...”* <sup>162</sup>

El porcentaje de participación de la inversión extranjera se determina sin tomar en cuenta la que se realiza *“de manera indirecta, sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que estas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera.”* <sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Artículo 3 LIE.

<sup>162</sup> Artículo 4 LIE.

<sup>163</sup> Idem.

Dentro del ordenamiento en comento, se hace un listado de las áreas estratégicas reservadas de manera exclusiva al Estado, de entre las cuales encontramos el petróleo y demás hidrocarburos; la petroquímica básica; la generación de energía nuclear; entre otras. Para efectos de este trabajo es necesario mencionar que la electricidad es considerada como una actividad reservada de manera exclusiva al Estado, por ser un área estratégica. En este punto, también es necesario comentar que otras leyes pueden considerar como área estratégica a determinadas actividades.<sup>164</sup> Más adelante, se comentará la estructura establecida por el nuevo régimen, que regula a la inversión extranjera en el sector eléctrico.

Como se mencionó, hay ciertas actividades y sociedades que están reservadas en exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas que cuenten con cláusula de exclusión de extranjeros; esta cláusula – según la Ley – es un “*convenio o pacto expreso que forme parte íntegramente de los estatutos sociales, por el que se establezca 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>165</sup>

Las actividades reservadas en exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas que en sus estatutos cuenten con la cláusula de exclusión de extranjeros son:

*I.- Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;*

*II.- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;*

*III.- Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;*

*IV.- Uniones de crédito;*

<sup>164</sup> Artículo 5 LIE y artículo 2 RLIE.

<sup>165</sup> Artículo 2, fracción VII LIE.

---

*V.- Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y*  
*VI.- La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.*<sup>166</sup>

La Ley establece que la inversión foránea no puede participar directamente en las citadas actividades y sociedades, ni por medio de *"fideicomisas, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta Ley.*"<sup>167</sup> El título quinto se refiere a la inversión neutra de la que más adelante se hará mención.

Existen ciertas actividades y adquisiciones que cuentan con una regulación específica, en donde se fija un porcentaje máximo de participación de la inversión extranjera. Los porcentajes y las actividades son las siguientes:

*I.- Hasta el 10% en:*

*Sociedades cooperativas de producción;*

*II.- Hasta el 25% en:*

- a) Transporte aéreo nacional;*
- b) Transporte en aerotaxi; y*
- c) Transporte aéreo especializado;*

*III.- Hasta el 49% en:*

- a) Derogado.*
- b) Derogado.*
- c) Derogado.*
- d) Derogado.*
- e) Instituciones de seguros;*

---

<sup>166</sup> Artículo 6 LIE Y artículo 1 del RLIE.

<sup>167</sup> Ídem.

- 
- f) Instituciones de fianzas;*
  - g) Casas de cambio;*
  - h) Almacenes generales de depósito;*
  - i) Arrendadoras financieras;*
  - j) Empresas de factoraje financiero;*
  - k) Sociedades financieras de objeto limitado;*
  - l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores;*
  - m) Derogada.*
  - n) Derogada.*
  - o) Administradoras de fondos para el retiro;*
  - p) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;*
  - q) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;*
  - r) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;*
  - s) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;*
  - t) Administración portuaria integral;*
  - u) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en los términos de la Ley de la materia;*
  - v) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;*

- 
- w) *Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario, y*  
x) *Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.*  
*IV. Derogada..."*<sup>168</sup>

Los límites citados no pueden rebasarse "directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece,"<sup>169</sup> salvo que se trate de la inversión neutra.

Conforme a esta Ley es posible que la inversión foránea participe en un porcentaje mayor al 49% en ciertas actividades económicas y en sociedades, siempre que se obtenga una resolución favorable por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; las actividades y sociedades son:

- I.- Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;*  
*II.- Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;*  
*III.- Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público;*  
*IV.- Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;*  
*V.- Servicios legales;*  
*VI.- Sociedades de información crediticia;*  
*VII.- Instituciones calificadoras de valores;*

---

<sup>168</sup> Artículo 7 LIE.

<sup>169</sup> Ídem.

---

VIII.- Agentes de seguros;

IX.- Telefonía celular;

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

XI.- Perforación de pozos petroleros y de gas, y

XII.- Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.<sup>170</sup>

Para el caso de "las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión."<sup>171</sup> El artículo transitorio décimo de la Ley especifica que "en tanto la Comisión fije el monto del valor total de los activos a que se hace referencia en el citado artículo - artículo 9 - se determina la cantidad de 85 millones de nuevos pesos."

En atención a lo establecido por el artículo 27 constitucional, en la fracción I, sólo pueden adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio a que se refiere el artículo (27 constitucional, fracción I). Para el caso en que las sociedades incluyan en sus estatutos sociales el convenio a que se refiere el artículo 27 constitucional en su fracción I se debe contemplar lo siguiente:

*"I.- Podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida, destinados a la realización de actividades no residenciales, debiendo*

---

<sup>170</sup> Artículo 8 LIE.

<sup>171</sup> Artículo 9 LIE y artículo 3 del RLIE.

---

*dar aviso de dicha adquisición a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a aquél en el que se realice la adquisición, y*

*II.- Podrán adquirir derechos sobre bienes inmuebles en la zona restringida, que sean destinados a fines residenciales, de conformidad con las disposiciones del Capítulo siguiente.*<sup>172</sup>

Los extranjeros pueden adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida, o bien obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, si obtienen el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores – específicamente el de la *Dirección de Permisos Artículo 27 Constitucional*, de la misma Secretaría – solicitando se otorgue dicho permiso mediante un escrito en el que se convenga lo dispuesto en el citado artículo constitucional.<sup>173</sup>

En caso de que el bien inmueble se encuentre fuera de la *zona restringida* o cuando se solicite obtener una concesión para la explotación de minas y aguas en territorio nacional fuera de la misma zona, se entenderá otorgado el permiso si no se publica la negativa por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.<sup>174</sup>

Si el inmueble se ubica parcialmente en la zona restringida se dará respuesta a la solicitud en un plazo de treinta días hábiles, a partir de la fecha de su solicitud. El INEGI publica en el Diario Oficial de la Federación los municipios que se encuentren parcial o totalmente en la zona restringida. Se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que dicte acuerdos generales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en los cuales se exija presentar un

---

<sup>172</sup> Artículo 10 LIE y artículos del 5 al 8 del RLIE.

<sup>173</sup> Artículo 10-A LIE y artículo 4 del RLIE.

<sup>174</sup> Idem.

---

escrito conforme al 27 constitucional, fracción I *"sin requerir el permiso correspondiente"* de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <sup>175</sup>

Por lo que respecta, a que las instituciones de crédito *"adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean:*

*I.- Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley; y*

*II.- Personas físicas o morales extranjeras."* <sup>176</sup>

La utilización y aprovechamiento de estos inmuebles implica los derechos de uso o bien goce de los mismos, en ocasiones, incluyendo la obtención de frutos, productos y cualquier rendimiento que tenga como origen *"la operación y explotación lucrativa, a través de terceros o de la institución fiduciaria."* <sup>177</sup>

La duración máxima de estos fideicomisos será de 50 años, facultándose a la Secretaría de Relaciones Exteriores a verificar en todo momento las condiciones por las que se otorguen los permisos antes referidos e igualmente verificar la veracidad de la información ante ésta presentada. <sup>178</sup>

Los permisos serán otorgados por la Secretaría de Relaciones Exteriores atendiendo a ciertos criterios, como cuál será el beneficio económico y social para la Nación. Las solicitudes se deben resolver en un plazo de cinco días hábiles, en el caso de que la solicitud fuere presentada en la unidad administrativa central, o bien si la solicitud se presentó en alguna delegación estatal de la Secretaría se

---

<sup>175</sup> Ibidem.

<sup>176</sup> Artículo 11 LIE y artículos 9 al 11 del RLIE.

<sup>177</sup> Artículo 12 LIE.

<sup>178</sup> Artículo 13 LIE y artículo 12 del RLIE.



---

conceden treinta días hábiles para que sea resuelta la solicitud. Si los plazos son excedidos sin que se emita respuesta alguna por parte de la autoridad se entenderá que el permiso fue concedido.<sup>179</sup>

Los siguientes aspectos a tratar son de gran importancia para efectos del presente trabajo, ya que la modificación del sector eléctrico tendiente a mejorar dicho sector será por medio de la constitución de sociedades cuyo objeto social sea el de intervenir en este sector.<sup>180</sup>

Toda sociedad por constituirse requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores; además, en los estatutos sociales deberán incluirse, la cláusula de exclusión de extranjeros o el convenio en los términos establecidos por la fracción I del artículo 27 constitucional.<sup>181</sup> En caso de que se realicen cambios en la denominación o razón social de la empresa, o se modifique la cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión, se necesitará el permiso de la Secretaría. Para que resuelva la Secretaría sobre la modificación de la cláusula de exclusión por la cláusula de admisión, se tiene un plazo de treinta días hábiles. En el mismo supuesto, las sociedades que sean propietarias de bienes inmuebles localizados en la zona restringida y que no tengan fines residenciales deberán notificar a la Secretaría de las modificaciones a sus estatutos sociales.<sup>182</sup> El permiso para la constitución de sociedades o para las sociedades ya constituidas que modifiquen su denominación o razón social, deberá ser otorgado en un plazo no mayor a cinco días, en caso de no haber respuesta se entenderá por concedido el permiso.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> Artículo 14 LIE y artículo 18 del RLIE.

<sup>180</sup> Claro que antes de que esto suceda, es necesaria la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento. Ya realizado lo anterior, la inversión extranjera en el sector eléctrico será posible conforme a los medios establecidos en la Ley, siendo por medio de la constitución de sociedades que se dará tal supuesto.

<sup>181</sup> Artículo 15 LIE y artículos 13, 14 y 18 del RLIE.

<sup>182</sup> Artículo 16 LIE y artículos 13, 15, 18 y 20 del RLIE.

<sup>183</sup> Artículo 16-A LIE.

Es necesario que la Secretaría de Economía emita la autorización correspondiente para que las personas morales extranjeras realicen actos de comercio en la República. También requieren de dicho permiso las personas morales extranjeras de naturaleza privada <sup>184</sup> que quieran establecerse en la República, siempre que sean reguladas por el Código Civil Federal. <sup>185</sup>

Se les concederá la autorización a las personas morales citadas en el párrafo anterior al cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que dichas personas comprueben que están constituidas de acuerdo con las leyes de su país;*
- b) Que el contrato social y demás documentos constitutivos de dichas personas no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos en las leyes mexicanas, y*
- c) En el caso de las personas a que se refiere la fracción I del artículo anterior, que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal; o, en el caso de las personas a que se refiere la fracción II del artículo anterior, que tengan representante domiciliado en el lugar donde van a operar, autorizado para responder de las obligaciones que contraigan. " <sup>186</sup>*

---

<sup>184</sup> Con relación a lo anterior, se debe recordar lo establecido por el Código Civil en el "Artículo 2736. La existencia, capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, funcionamiento, transformación, disolución, liquidación y fusión de las personas morales extranjeras de naturaleza privada se regirán por el derecho de su constitución, entendiéndose por tal, aquél del estado en que se cumplan los requisitos de forma y fondo requeridos para la creación de dichas personas. En ningún caso el reconocimiento de la capacidad de una persona moral extranjera excederá a la que le otorgue el derecho conforme al cual se constituyó.

Cuando alguna persona extranjera de naturaleza privada actúe por medio de algún representante, se considerará que tal representante, o quien lo substituya, está autorizado para responder a las reclamaciones y demandas que se intenten en contra de dicha persona con motivo de los actos en cuestión."

<sup>185</sup> Artículo 17 LIE y artículos 16 y 21 del RLIE.

<sup>186</sup> Artículo 17-A LIE.

---

La autoridad tiene un plazo de quince días hábiles después de la presentación de la solicitud, en el entendido de que al no emitirse alguna respuesta, se considera como otorgada la autorización. La Secretaría de Economía debe mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre este tipo de solicitudes y autorizaciones.<sup>187</sup>

Por otra parte, encontramos dentro de la Ley, lo referente a la *inversión neutra*, la cual es la que se realiza en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme a la Ley de Inversión Extranjera, siendo una característica principal de dicha inversión, que no se computa o considera "*para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.*"<sup>188</sup>

La Secretaría de Economía es la autoridad que autorizará a las instituciones fiduciarias para que se emitan instrumentos de inversión neutra, los que solamente se otorgarán respecto de sociedades, ciertos derechos como los pecuniarios a los titulares de estos y, en ocasiones, derechos corporativos limitados, sin que se faculte a sus titulares para tener derecho a votar en las Asambleas Generales Ordinarias. La Secretaría de Economía tiene treinta y cinco días hábiles para responder a las solicitudes mencionadas; igualmente, si no resuelve dicha Secretaría en ese lapso se entiende que la solicitud fue aprobada.<sup>189</sup>

Puede darse la inversión neutra en acciones, siempre que estas no tengan derecho a voto o bien se conceda a sus titulares derechos corporativos limitados, mientras se obtenga la autorización previa de la Secretaría de Economía y cuando resulte aplicable la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La Secretaría de Economía tiene treinta y cinco días hábiles para autorizar la solicitud

---

<sup>187</sup> Ídem.

<sup>188</sup> Artículo 18 LIE.

<sup>189</sup> Artículo 19 LIE y artículo 22 del RLIE.

---

referente a lo anterior, entendiéndose por aprobada si transcurre el lapso y no se emite resolución alguna. <sup>190</sup>

La inversión neutra puede ser realizada por sociedades financieras internacionales para lograr el desarrollo en el capital social de sociedades, siendo la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras quien resuelva tal solicitud. <sup>191</sup>

La Ley de Inversión Extranjera también contempla ciertos órganos que subsisten desde la regulación pasada, tal es el caso de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la cual se integra por los Secretarios de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Energía; de Comercio y Fomento Industrial (ahora, Secretaría de Economía); de Comunicaciones y Transportes; de Trabajo y Previsión Social, así como de Turismo. Además, representantes de otras autoridades o bien de los sectores privado y social que tengan interés en los asuntos a tratar; estos representantes tiene derecho de voz y no de voto. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se reúne semestralmente y resuelve sus asuntos por mayoría de votos y en caso de empate el Presidente de la misma tendrá el voto de calidad. <sup>192</sup>

Quien preside la Comisión Nacional de Inversión Extranjera es el Secretario de Economía. Además, existe un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes. Este Comité se conforma por servidores públicos designados por cada uno de los Secretarios de Estado que integran la Comisión, sus facultades son las que le delegue la Comisión y tienen la obligación de reunirse cuatrimestralmente, por lo menos. <sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> Artículo 20 LIE y artículo 23 del RLIE.

<sup>191</sup> Artículo 22 LIE 7 y artículos 24 y 25 del RLIE.

<sup>192</sup> Artículo 23 LIE.

<sup>193</sup> Artículos 24 y 25 LIE y artículos del 26 al 29 del RLIE.

---

Son atribuciones de la Comisión:

- I.- Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;*
- II.- Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8o. y 9o. de esta Ley;*
- III.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- IV.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y*
- V.- Las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento.* <sup>194</sup>

El Secretario Ejecutivo está facultado para:

- I.- Representar a la Comisión;*
- II.- Notificar las resoluciones de la Comisión, a través de la Secretaría;*
- III.- Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;*
- IV.- Presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico cuatrimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica; y*
- V.- Las demás que le correspondan conforme a esta Ley.* <sup>195</sup>

La Comisión está obligada a resolver toda solicitud en un plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles; si no hay resolución en particular se entenderá por

---

<sup>194</sup> Artículo 26 LIE.

<sup>195</sup> Artículo 27 LIE.

---

aprobada conforme a la solicitud presentada; en este caso, el interesado debe solicitar a la Secretaría de Economía que expida la autorización.<sup>196</sup>

La Comisión deberá tomar en cuenta ciertos criterios al momento de evaluar las solicitudes sometidas a su consideración, como:

*"I.- El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;*

*II.- La contribución tecnológica;*

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

*IV.- En general, la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país."*<sup>197</sup>

Para resolver sobre la procedencia de una solicitud, la Comisión esta facultada para imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional.<sup>198</sup> A su vez, está facultada para impedir adquisiciones por parte de la inversión extranjera por razones de seguridad nacional.<sup>199</sup>

Otro órgano contemplado por la Ley, es el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el cual no es un registro público.<sup>200</sup> En el se deben de inscribir:

*"I.- Las sociedades mexicanas en las que participen, incluso a través de fideicomiso:*

*a) La inversión extranjera;*

---

<sup>196</sup> Artículo 28 LIE.

<sup>197</sup> Artículo 29 LIE.

<sup>198</sup> Ídem.

<sup>199</sup> Artículo 30 LIE.

<sup>200</sup> Artículo 31 LIE y artículos 30 y 32 del RLIE.

*b) Los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, o*

*c) La inversión neutra;*

*II.- Quienes realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, siempre que se trate de:*

*a) Personas físicas o morales extranjeras, o*

*b) Mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional, y*

*III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles o de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional." 201*

El Registro expedirá constancias de inscripción las cuales sirven para diversos trámites ante diversas autoridades – por ejemplo la autoridad tributaria – o bien para protocolizar o formalizar sus actuaciones ante algún fedatario público. Los sujetos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras deberán renovar anualmente su constancia de inscripción e informar sobre su estado económico-financiero, ya sea trimestralmente o cuando se realice una modificación importante en la estructura de la sociedad. 202

El Registro será auxiliado por las autoridades federales, estatales y municipales, ya que estos deberán proporcionar a la Secretaría de Economía informes o certificaciones para que el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y la Secretaría cumplan con sus facultades. 203

201 Artículo 32 LIE y artículo 31 del RLIE.

202 Artículos 33 a 35 LIE y artículos del 33 al 46 del RLIE.

203 Artículo 36 LIE.

---

En cuanto a las sanciones, la Secretaría de Economía puede revocar las autorizaciones otorgadas, en caso de que se realicen actos contrarios a la Ley de Inversión Extranjera. Si la Secretaría de Economía declara nulos los actos convenios o pactos sociales y estatutarios, estos no surtirán efectos legales entre las partes ni se harán valer frente a terceros.<sup>204</sup>

La Ley de Inversión Extranjera establece las siguientes sanciones:

*"I.- En caso de que la inversión extranjera lleve a cabo actividades, adquisiciones o cualquier otro acto que para su realización requiera resolución favorable de la Comisión, sin que ésta se haya obtenido previamente, se impondrá multa de mil a cinco mil salarios;*

*II.- En caso de que personas morales extranjeras realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, sin haber obtenido previamente la autorización de la Secretaría, se impondrá multa de quinientos a mil salarios;*

*III.- En caso de realizar actos en contravención a lo establecido en esta Ley o en sus disposiciones reglamentarias en materia de inversión neutra, se impondrá multas de cien a trescientos salarios;*

*IV.- En caso de omisión, cumplimiento extemporáneo, presentación de información incompleta o incorrecta respecto de las obligaciones de inscripción, reporte o aviso al Registro por parte de los sujetos obligados, se impondrá multa de treinta a cien salarios;*

*V.- En caso de simulación de actos con el propósito de permitir el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida a personas físicas o morales extranjeras o a sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, en contravención a lo dispuesto por los Títulos Segundo y Tercero de esta Ley, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación;*

*y*

---

<sup>204</sup> Artículo 37 LIE.



---

*VI.- En caso de las demás infracciones a esta ley o a sus disposiciones reglamentarias, se impondrá multa de cien a mil salarios.* " 205

El salario mínimo general, para efectos del artículo citado, será el vigente en el Distrito Federal al determinarse la infracción. Para determinar e imponer una sanción la autoridad deberá escuchar al interesado. Si se imponen sanciones pecuniarias se considerará *"la naturaleza y gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el tiempo transcurrido entre la fecha en que se debió cumplir la obligación y su cumplimiento o regularización y el valor total de la operación."* 206

En el supuesto de la fracción quinta del artículo 38, la Secretaría de Relaciones Exteriores será la facultada para imponer la sanción. Con fundamento en la Ley de Inversión Extranjera, las sanciones impuestas Ley no excluyen la responsabilidad civil o penal correspondiente. 207

Es obligación de los fedatarios públicos, insertar o agregar *"el archivo oficial o apéndice de los instrumentos en que intervengan, los oficios en que consten las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta Ley."* En caso de que no se relacionen las autorizaciones, los fedatarios públicos *"se harán acreedores a las sanciones que determinen las leyes del Notariado correspondientes y la Ley Federal de Correduría Pública."* 208

En los artículos transitorios se han liberado paulatinamente ciertas actividades, fijándose el porcentaje y la fecha en que surtirán efecto las modificaciones. En la siguiente tabla se encuentra esquematizado lo anterior.

---

<sup>205</sup> Artículo 38 LIE.

<sup>206</sup> Ídem.

<sup>207</sup> Íbidem.

<sup>208</sup> Artículo 39 LIE.

ACTIVIDAD	FECHA	PORCENTAJE
Transporte terrestre internacional, de turismo y de carga entre puntos de la República Mexicana; y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.	I. A partir del 18 de diciembre de 1995	Hasta el 49%
	II. A partir del 1º de enero de 2001	Hasta el 51%
	III. A partir del 1º de enero de 2004	Hasta el 100%
Sector Automotriz.	I. A partir de la vigencia de la Ley de Inversión Extranjera.	Hasta el 49%
	II. A partir del 1º de enero de 1999.	Hasta el 100%
Prestación de servicios de videotexto y conmutación en paquete.	I. A partir de la vigencia de la Ley de Inversión Extranjera.	Hasta el 49%
	II. A partir del 1º de julio de 1995.	Hasta el 100%
La actividad de la edificación, construcción e instalación de obras.	I. A partir de la vigencia de la Ley de Inversión Extranjera.	Hasta el 49%
	II. A partir del 1º de enero de 1995.	Hasta el 100%

Si un inversor extranjero o bien una sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros tuviera a su favor bienes inmuebles fideicomitidos en la zona restringida, al momento de publicación de la Ley, se tenía la opción de verse beneficiados por la nueva Ley en todo lo posible.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Artículo undécimo transitorio de la LIE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

## CAPÍTULO TERCERO

### La Inversión Extranjera y las Sociedades Mercantiles

El surgimiento de los empresarios fue el factor fundamental para que la actividad mercantil se viera acelerada. Pero, los empresarios no lograron trascender en sus negocios hasta que se utilizó uno de los legados más importantes de los romanos: las personas morales.

La separación entre los comerciantes físicos y las sociedades mercantiles, surge con la firma del "*Acta de Navegación*" firmada por Inglaterra y Holanda en 1651, en donde se contemplaban las empresas de capital.

Las empresas de personas fueron las primeras, éstas tenían un estrecho vínculo con la fama de la familia – ya que comúnmente se trataba de negocios en donde intervenía casi toda la familia –, así como por la habilidad de sus miembros en el ámbito de los negocios. Existió una transición de la sociedad de personas a las de capital, y así surgieron las primeras personas morales cuyo objeto principal era el de realizar negocios dependiendo del giro, actividad o sector al que se dedicaran.

A continuación se definirá a las sociedades mercantiles, para que en el último capítulo, se comente cómo éstos entes jurídicos serán los utilizados para que se permita la inversión privada en el sector eléctrico, en especial si se trata de la inversión extranjera.

#### a. Definición de Sociedad Mercantil

Como primera definición de sociedad mercantil, encontramos la de Arturo Thomas García, quien la define como "*el contrato por el cual dos o más personas se reúnen*

---

*con la finalidad de unir capitales y trabajo, con el objetivo de obtener una ganancia lícita, que se verá reflejada a través del reparto correspondiente de utilidades.* <sup>210</sup>

Conforme a Barrera Graf, una sociedad mercantil deberá ser entendida como una persona moral en la que se *"crea y organiza la empresa y al hacerlo se convierte en titular de ella, en empresario, que es uno de los elementos esenciales de la negociación."*<sup>211</sup>

Una sociedad mercantil es *"una persona jurídica colectiva formada por dos o más personas físicas o naturales y que también pueden ser colectivas, organizada para realizar lícitamente actos de comercio, con objeto de obtener una ganancia y cumpliendo con los requisitos que en primer lugar señala la Ley General de Sociedades Mercantiles y en otras Leyes Mercantiles Especiales."*<sup>212</sup>

Conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, <sup>213</sup> se reputan como mercantiles las sociedades que al constituirse lo hagan conforme a las formas reconocidas por la Ley <sup>214</sup> que son:

- I. Sociedad en nombre colectivo.
- II. Sociedad en comandita simple.
- III. Sociedad de responsabilidad limitada.
- IV. Sociedad anónima.

---

<sup>210</sup> **THOMAS GARCÍA, Arturo**, Marco Legal de los Negocios III, México: Editorial McGraw-Hill, 1996. p 23.

<sup>211</sup> **BARRERA GRAF, Jorge**, Instituciones de Derecho Mercantil, Generalidades, Derecho de la Empresa. Sociedades, Tercera reimpresión. México: Editorial Porrúa, 1999. p. 265.

<sup>212</sup> **ACOSTA ROMERO, Miguel y LARA LUNA, Julieta Areli**, Nuevo Derecho Mercantil, México: Editorial Porrúa, 2000. p. 269.

<sup>213</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

<sup>214</sup> Además de lo anterior, el Código de Comercio (publicado en el Decreto del 4 de junio de 1887) en su artículo 3º fracción II, al referirse a los comerciantes, plantea que las sociedades que se constituyen con arreglo a las leyes mercantiles, serán reputadas como comerciantes.

- 
- V. Sociedad en comandita por acciones.
  - VI. Sociedad cooperativa.

Las primeras cinco sociedades enlistadas pueden constituirse en sociedades de capital variable conforme a esta Ley.<sup>215</sup>

b. Tipos de Sociedades Mercantiles Más Comunes para la Inversión Extranjera

La forma en que la inversión privada podrá participar en el sector eléctrico mexicano, será por medio de la constitución de sociedades mercantiles.

La constitución de este tipo de sociedades permite la unión de capitales, de tecnología, del conocimiento de mercado y de estructuras de administración específicas, para así poder ser consideradas aptas para el sector eléctrico. Es necesario mencionar que no basta con la constitución de dichas sociedades para que se pueda participar en la industria eléctrica ya que la autoridad deberá fijar bases específicas para someter a licitación y concurso el permiso para poder participar en el sector eléctrico mexicano. Escogiendo a las empresas más capaces, es decir, las que cuenten con lo necesario para prestar el servicio de una forma correcta, además de modernizar el sector eléctrico.

Considero que las sociedades mercantiles que constituyen una buena opción para los inversores privados, en especial para los inversionistas extranjeros, son la sociedad anónima y la sociedad de responsabilidad limitada.

A continuación se harán breves comentarios sobre los aspectos más importantes de estas sociedades.

---

<sup>215</sup> Artículos 1 y 4 de la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM).

## 1. Sociedad Anónima.

Para constituir una sociedad anónima se debe cumplir con los siguientes requisitos legales:

*I.- Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;*

*II.- El objeto de la sociedad;*

*III.- Su razón social o denominación;*

*IV.- Su duración;*

*V.- El importe del capital social;*

*VI.- La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.*

*Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;*

*VII.- El domicilio de la sociedad;*

*VIII.- La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;*

*IX.- El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;*

*X.- La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;*

*XI.- El importe del fondo de reserva;*

*XII.- Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y*

*XIII.- Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.*

---

*Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma.*" <sup>216</sup>

La sociedad anónima existe bajo una denominación, y se compone por socios que tienen la única obligación de pagar sus acciones. <sup>217</sup>

Los socios fijarán su denominación, la que deberá ser distinta de cualquier otra sociedad. Después de la denominación, seguirán las palabras *Sociedad Anónima*, o bien la abreviatura *S.A.* <sup>218</sup>

Para constituir una sociedad anónima es necesario cumplir con lo siguiente:

- I. Estar conformada por dos socios como mínimo, los cuales suscribirán por lo menos una acción;
- II. Contar con el mínimo de capital social, el cual es de cincuenta mil pesos y deberá estar íntegramente suscrito;
- III. *"que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos, el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario; y*
- IV. *que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.*" <sup>219</sup>

La sociedad puede constituirse al comparecer los futuros socios ante el notario público al otorgar la escritura social o bien por suscripción pública. <sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Artículo 6 de la LGSM.

<sup>217</sup> Artículo 87 de la LGSM.

<sup>218</sup> Artículo 88 de la LGSM.

<sup>219</sup> Artículo 89 de la LGSM.

<sup>220</sup> Artículo 90 de la LGSM. En el caso en que se constituya la Sociedad Anónima por suscripción pública *los fundadores redactarán y depositarán en el Registro Público de Comercio un programa que contendrá el proyecto de estatutos conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.*

---

En cuanto a la responsabilidad de los socios, estos responden única y exclusivamente por las aportaciones que ellos hicieron a la sociedad. Este aspecto es de gran relevancia para el caso de la inversión privada que se encuentre interesada en participar en el sector eléctrico mexicano. Los futuros socios sólo responderán en caso de responsabilidad imputable a la sociedad, mas que por sus aportaciones al capital social, y no se ejercerá acción alguna en contra de los demás bienes que conforman su patrimonio; únicamente se irá en contra de su aportación al capital social.

El capital social se representa por títulos nominativos llamados acciones, las cuales dividen al capital. Las acciones sirven para acreditar y, en su caso, transmitir la calidad y los derechos de socio en relación a la sociedad.<sup>221</sup> Todas las acciones de una sociedad anónima, en un principio, serán de igual valor y confieren iguales derechos. A pesar de ello, en virtud del contrato de sociedad, el capital de la sociedad se puede dividir en diversas clases de acciones, otorgando a sus titulares derechos especiales para cada clase; sin que se excluya a cualquier socio de las ganancias que le corresponden por concepto de utilidades.<sup>222</sup>

Tras constituirse la sociedad anónima se tendrá el plazo de un año para expedir las acciones, durante ese plazo los accionistas contarán con certificados provisionales que les acredita como accionistas de dicha sociedad.

Son dueños de las acciones quienes se encuentren inscritos en el Libro de Registro de Accionistas. El control de este registro estará a cargo de la sociedad, en específico de su órgano de administración, y en el se anotarán todas las operaciones que se realicen con respecto de las acciones, como pueden ser el aumento o reducción del capital social o bien la transmisión de las acciones.

---

<sup>221</sup> Artículo 111 de la LGSM.

<sup>222</sup> Artículos 112 y 17 de la LGSM.



---

Por otra parte, la administración de una sociedad anónima, conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, estará a cargo de uno o varios administradores, cuyo cargo será temporal y revocable; y podrán fungir como tales los propios socios o bien un tercero ajeno a la sociedad. En caso de que sean varios los administradores se creará un Consejo de Administración, el cual contará con un Presidente.<sup>223</sup> Una de las obligaciones más importantes de los administradores, es presentar anualmente un informe financiero a la Asamblea de Accionistas, con el objeto de demostrar el buen desempeño de su administración durante el ejercicio anterior.

La Ley también faculta a la Asamblea General de Accionistas, al Consejo de Administración o al Administrador Único, para que nombren a uno o varios gerentes generales o especiales, que pueden ser o no accionistas. Su cargo es revocable a petición de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o bien del Administrador Único. Las facultades de los gerentes serán las que se estipulen en los estatutos sociales o las que les confiera la Asamblea General de Accionistas.

Por lo que respecta a la vigilancia de la sociedad anónima, uno o varios Comisarios se encargarán de ella. Pueden ser comisarios: los socios o terceros ajenos a la sociedad y su cargo será temporal y revocable.<sup>224</sup>

Son facultades y obligaciones de los Comisarios las siguientes:

*"I.- Cerciorarse de la constitución y subsistencia de la garantía que exige el artículo 152, dando cuenta sin demora de cualquiera irregularidad a la Asamblea General de Accionistas.*

---

<sup>223</sup> Artículos 142 y 143 de la LGSM.

<sup>224</sup> Artículo 164 de la LGSM.

---

*II.- Exigir a los administradores una información mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados.*

*III.- Realizar un examen de las operaciones, documentación, registros y demás evidencias comprobatorias, en el grado y extensión que sean necesarios para efectuar la vigilancia de las operaciones que la ley les impone y para poder rendir fundadamente el dictamen que se menciona en el siguiente inciso.*

*IV.- Rendir anualmente a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas un informe respecto a la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada por el Consejo de Administración a la propia Asamblea de Accionistas. Este informe deberá incluir, por lo menos:*

*A) La opinión del Comisario sobre si las políticas y criterios contables y de información seguidos por la sociedad son adecuados y suficientes tomando en consideración las circunstancias particulares de la sociedad.*

*B) La opinión del Comisario sobre si esas políticas y criterios han sido aplicados consistentemente en la información presentada por los administradores.*

*C) La opinión del comisario sobre si, como consecuencia de lo anterior, la información presentada por los administradores refleja en forma veraz y suficiente la situación financiera y los resultados de la sociedad.*

*V.- Hacer que se inserten en la Orden del Día de las sesiones del Consejo de Administración y de las Asambleas de Accionistas, los puntos que crean pertinentes;*

*VI.- Convocar a Asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, en caso de omisión de los Administradores y en cualquier otro caso en que lo juzguen conveniente;*

*VII.- Asistir con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del Consejo de Administración, a las cuales deberán ser citados;*

*VIII.- Asistir, con voz pero sin voto, a las Asambleas de Accionistas, y*

---

*IX.- En general, vigilar ilimitadamente y en cualquier tiempo todas las operaciones de la sociedad.*" <sup>225</sup>

Tanto los administradores, gerentes y comisarios deben garantizar su actuar por medio de una caución y son responsables solidarios por los malos manejos en que incurran durante el ejercicio de sus funciones.

El órgano supremo de una sociedad anónima es la Asamblea General de Accionistas. Este órgano se encarga de acordar y ratificar los actos y operaciones de la sociedad, y sus resoluciones se cumplirán por quienes estén obligados a acatarlas o por quien se designe para dar cumplimiento a la resolución. <sup>226</sup>

Las asambleas se realizarán en el domicilio social de la empresa o bien en otro lugar, en el caso de que medie caso fortuito o fuerza mayor. Las asambleas generales pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Las asambleas generales ordinarias se celebrarán por lo menos una vez al año durante los primeros cuatro meses a la clausura del ejercicio social. Los temas que tratará son los siguientes:

*I.- Discutir, aprobar o modificar el informe de los administradores a que se refiere el enunciado general del artículo 172, tomando en cuenta el informe de los comisarios, y tomar las medidas que juzgue oportunas.*

*II.- En su caso, nombrar al Administrador o Consejo de Administración y a los Comisarios;*

---

<sup>225</sup> Artículo 166 de la LGSM.

<sup>226</sup> Artículo 178 de la LGSM.

---

*III.- Determinar los emolumentos correspondientes a los Administradores y Comisarios, cuando no hayan sido fijados en los estatutos. " 227*

En cambio, las asambleas generales extraordinarias son aquellas que se reúnen para tratar los siguientes asuntos:

- I.- Prórroga de la duración de la sociedad;*
  - II.- Disolución anticipada de la sociedad;*
  - III.- Aumento o reducción del capital social;*
  - IV.- Cambio de objeto de la sociedad;*
  - V.- Cambio de nacionalidad de la sociedad;*
  - VI.- Transformación de la sociedad;*
  - VII.- Fusión con otra sociedad;*
  - VIII.- Emisión de acciones privilegiadas;*
  - IX.- Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce;*
  - X.- Emisión de bonos;*
  - XI.- Cualquiera otra modificación del contrato social, y*
  - XII.- Los demás asuntos para los que la Ley o el contrato social exija un quórum especial.*
- Estas asambleas podrán reunirse en cualquier tiempo. " 228*

Las Asambleas Generales serán presididas por el Administrador Único o por el Consejo de Administradores y, en su defecto, por quien elija la Asamblea General de Accionistas. 229

---

<sup>227</sup> Artículo 181 de la LGSM.

<sup>228</sup> Artículo 182 de la LGSM.

<sup>229</sup> Artículo 193 de la LGSM.

---

## 2. Sociedad de Responsabilidad Limitada

La sociedad de responsabilidad limitada es aquella que se conforma de socios, los cuales únicamente están obligados a pagar sus aportaciones; y, a diferencia de la sociedad anónima -que cuenta con acciones-, en ésta sociedad se emiten partes sociales que pueden ser títulos negociables, ya sea a la orden o al portador, y que sólo pueden ser cedidos en ciertos casos.<sup>230</sup>

Esta sociedad puede existir bajo una denominación o razón social, la que se formará con el nombre de uno o de varios socios. Después de la denominación o razón social seguirán las palabras *Sociedad de Responsabilidad Limitada* o por su abreviatura *S. de R.L.* La omisión de lo anterior trae aparejada responsabilidad subsidiaria, ilimitada y solidaria de los socios.<sup>231</sup> Es necesario mencionar que cualquier persona extraña a la sociedad, que permita o haga que su nombre aparezca en la razón social, queda obligado a responder de las operaciones sociales hasta por el monto de la mayor de las aportaciones realizadas.<sup>232</sup>

Esta sociedad no podrá contar con más de cincuenta socios y la cantidad mínima para conformar su capital social es de tres mil pesos. Este capital social se dividirá en partes sociales que pueden ser de distinto valor y categoría.<sup>233</sup> Puede considerarse que esta sociedad es cerrada, ya que para la admisión de nuevos socios y para la cesión de las partes sociales es necesario el consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social, o conforme a lo que establezcan los estatutos sociales.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Artículo 58 de la LGSM.

<sup>231</sup> Artículos 59 y 25 de la LGSM.

<sup>232</sup> Artículo 60 de la LGSM.

<sup>233</sup> Artículo 60 y 61 de la LGSM.

<sup>234</sup> Artículo 65 de la LGSM.

Existe una restricción a los socios consistente en que no podrán tener más de una parte social. En caso de nuevas aportaciones o si se adquiere la totalidad o la fracción de una parte social de un coasociado, se aumentará únicamente su parte social en proporción a lo que adquirió. Una excepción es el caso en que las partes sociales tengan derechos diversos, en este caso las partes sociales conservarán su individualidad.<sup>235</sup>

Las partes sociales son indivisibles, pero en el contrato social puede establecerse el derecho de división y el de cesión parcial, atendiendo ciertos aspectos; como por ejemplo, que no excedan de cincuenta los socios o que el capital social sea inferior a tres mil pesos.<sup>236</sup>

Independientemente de las aportaciones iniciales, los socios deberán hacer aportaciones suplementarias que serán en proporción a sus aportaciones primitivas. Estas aportaciones suplementarias no pueden consistir en trabajo o en un servicio personal de los socios, aunque esto se incluya en los estatutos.<sup>237</sup>

La sociedad está obligada a llevar un libro especial que contenga el nombre de los socios, su domicilio, las aportaciones de cada uno y, en su caso, la transmisión de las partes sociales. Puede consultar este libro cualquier persona que compruebe un interés legítimo. El libro estará a cargo de los administradores de la sociedad quienes responden personal y solidariamente de su cuidado y sobre la veracidad de los datos contenidos en el libro.<sup>238</sup>

La administración de este tipo de sociedades se encomendará a uno o más gerentes, que pueden o no ser socios, o terceros ajenos a la sociedad. Su

---

<sup>235</sup> Artículo 68 de la LGSM.

<sup>236</sup> Artículo 69 de la LGSM.

<sup>237</sup> Artículo 70 de la LGSM.

<sup>238</sup> Artículo 73 de la LGSM.

designación es temporal o por tiempo indeterminado. A los administradores en cualquier momento se les puede remover de su cargo salvo pacto en contrario, siempre que se especifique el procedimiento en los estatutos sociales. Si no se designan administradores los socios deberán concurrir a la administración.<sup>239</sup>

Los administradores son responsables de sus decisiones. La Asamblea General de Socios, tiene la acción de responsabilidad en interés de la sociedad contra los gerentes. Si algunos socios la ejercitan, la Asamblea General de Socios puede absolver de cualquier responsabilidad al gerente con el voto favorable de las tres cuartas partes del capital social.<sup>240</sup>

El órgano supremo de la sociedad de responsabilidad limitada es la Asamblea de Socios, y tiene las siguientes facultades:

*I.- Discutir, aprobar, modificar o reprobar el balance general correspondiente al ejercicio social clausurado y de tomar con estos motivos, las medidas que juzguen oportunas.*

*II.- Proceder al reparto de utilidades.*

*III.- Nombrar y remover a los gerentes.*

*IV.- Designar, en su caso, el consejo de vigilancia.*

*V.- Resolver sobre la división y amortización de las partes sociales.*

*VI.- Exigir, en su caso, las aportaciones suplementarias y las prestaciones accesorias.*

*VII.- Intentar contra los órganos sociales o contra los socios, las acciones que correspondan para exigirles daños y perjuicios.*

*VIII.- Modificar el contrato social.*

---

<sup>239</sup> Artículos 40 y 74 de la LGSM.

<sup>240</sup> Artículo 76 de la LGSM.

---

*IX.- Consentir en las cesiones de partes sociales y en la admisión de nuevos socios.*

*X.- Decidir sobre los aumentos y reducciones del capital social.*

*XI.- Decidir sobre la disolución de la sociedad, y*

*XII.- Las demás que les correspondan conforme a la Ley o al contrato social. " 241*

Las asambleas se reunirán por lo menos una vez al año previa convocatoria de los gerentes, por el consejo de vigilancia o por los socios que representen más de la tercera parte del capital social. Todo socio tiene derecho a participar en las asambleas y su voto es tomado en cuenta en proporción a su aportación o de forma distinta si se trata de partes sociales privilegiadas. <sup>242</sup>

Puede incluirse en el contrato social la posibilidad de crear un Consejo de Vigilancia formado por socios o por personas ajenas a la sociedad. <sup>243</sup>

Es claro que estas dos sociedades mercantiles constituyen las opciones más viables para la inversión privada, y para efectos de este trabajo, en específico para los inversores extranjeros. Lo anterior lo afirmo en atención a lo siguiente:

1. Número mínimo de socios para poder constituir las.
  - a. *Sociedad Anónima*. Se requiere de dos socios como mínimo, sin que exista un número máximo especificado de socios.
  - b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. La única limitante existente en este aspecto está en que dicha sociedad no puede contar con más de cincuenta socios; entonces para constituirse se puede iniciar con dos hasta cincuenta socios.

---

<sup>241</sup> Artículo 78 de la LGSM.

<sup>242</sup> Artículos 79 a 81 de la LGSM.

<sup>243</sup> Artículo 84 de la LGSM.



2. El capital social aportado:
  - a. *Sociedad Anónima*. El monto del capital social mínimo es de \$50,000.00, el cual se divide en acciones.
  - b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. El monto mínimo para formar el capital social es de \$3,000.00 y este se divide en partes sociales.
3. La responsabilidad de los socios:
  - a. *Sociedad Anónima*. Los socios se encuentran obligados hasta el monto de sus aportaciones, que se traducen en sus acciones.
  - b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. Su obligación se limita al pago de sus aportaciones, que se representan con las partes sociales.
4. La denominación de las sociedades:
  - a. *Sociedad Anónima*. Al constituirse la sociedad se le otorgará una denominación, la cual será distinta de otras sociedades. La denominación siempre irá seguida de las palabras *Sociedad Anónima* o por la abreviatura *S.A.*
  - b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. Puede constituirse bajo una denominación o razón social. La razón social se formará con el nombre de uno o más socios. Después de la denominación o razón social seguirán las palabras *Sociedad de Responsabilidad Limitada* o por su abreviatura *S. de R.L.*
5. Estas dos sociedades pueden ser de capital variable, esto implica que el capital social podrá aumentar por aportaciones posteriores de los socios o por la admisión de nuevos socios. También, se puede dar la disminución de dicho capital por retiro parcial o total de las aportaciones. A la razón o denominación social, dependiendo del tipo de sociedad, se le añadirán las palabras *Capital Variable* o su abreviatura *C.V.* En este caso, la sociedad anónima como la sociedad de responsabilidad limitada, deberán especificar el monto del capital social mínimo y el monto del capital variable, y contener

---

estos datos en libros, los cuales se actualizarán conforme se den los aumentos de capital.

6. Su administración:

- a. *Sociedad Anónima*. Estará a cargo de un administrador o de un Consejo de Administradores que pueden ser socios o una persona extraña a la sociedad.
- b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. Estará a cargo de uno o varios Gerentes, que pueden ser los propios socios o un tercero ajeno a la sociedad.

7. Vigilancia de la sociedad:

- a. *Sociedad Anónima*. Pueden vigilar a la sociedad uno o varios Comisarios, y al igual que los administradores pueden ser socios o personas ajenas a la sociedad.
- b. *Sociedad de Responsabilidad Limitada*. Se puede fijar en el contrato social la creación de un consejo de vigilancia formado por los propios socios o por personas ajenas a los socios.

8. El órgano supremo de la sociedad:

- a. *Sociedad Anónima*. Este órgano es la Asamblea General de Accionistas, cuyas facultades redundan en las decisiones a tomar en cuanto al manejo de la sociedad; decidiendo sobre aspectos como el aumento de capital, admisión de nuevos socios y hasta la fusión o escisión de la sociedad, por ejemplo.
- b. *Sociedad de Responsabilidad*. La Asamblea de Socios es el máximo órgano en la sociedad y regula la toma de decisiones de la forma en que se manejará la sociedad.

Conforme a estos ocho puntos, estas sociedades son versátiles e idóneas para que en éstas converjan el esfuerzo y los planes de los inversores que traen consigo

---

tecnología de punta, nuevas estructuras de administración, análisis y conocimiento del mercado, estructuras Idóneas de producción, entre otras.

No hay que olvidar, que el aspecto de la responsabilidad de los socios es importante en el convencimiento del inversionista para invertir o no en nuestro país. Para cualquier inversor, ya sea nacional o extranjero, lo anterior es atractivo, ya que en caso de conflicto, la responsabilidad resultante, no trasciende más allá que de las mismas aportaciones.

En el caso de la Sociedad Anónima, su versatilidad es lo que ha hecho que estas sociedades proliferen. Lo anterior, lo afirmo en atención a mis pocos años (pero fructíferos) en la Firma Deloitte and Touche,<sup>244</sup> en la Oficina de México, en donde la cartera de clientes de dicha Firma, en su mayoría, eran Sociedades Anónimas y las menos eran Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Es claro, que para constituir una de estas sociedades no es necesario cumplir con requisitos difíciles de cubrir (basta con el número mínimo de personas y el bajo monto exigido como capital mínimo). Reuniendo a los socios se comparece ante un Notario Público, se acreditan los requisitos que fija la Ley y se sigue el trámite en la Notaría Pública; por lo que se constituye rápidamente cualquiera de las sociedades recomendadas. En el caso de la Sociedad Anónima, ésta se constituye por medio de la suscripción pública; procedimiento poco recomendable, debido a lo tardado que puede ser constituir la sociedad por este medio.

Este dinamismo y seguridad para los socios, aunado a la posibilidad de que el capital pueda variar en su monto, con ciertas restricciones, manteniendo un capital mínimo, permite capitalizar a la sociedad y hacer más fuerte a la empresa,

---

<sup>244</sup> Firma internacional de prestadores de servicios, que cuenta con una cartera de clientes importante, en el ámbito internacional y nacional.

logrando el máximo de utilidad, propiciado en su mayoría por la reinversión de las utilidades que se da en el capital variable.

---

## CAPÍTULO CUARTO

### La Energía Eléctrica, la Constitución y la Legislación Secundaria

#### I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Energía Eléctrica

Antes de comentar lo referente a la energía eléctrica y su regulación en nuestra Constitución Política, especificaré ciertos términos para entender la trascendencia de este energético, así como el por qué de su regulación en nuestra Constitución.

Sin buscar que el presente trabajo contenga definiciones precisas y específicas de qué es la energía, pues no es objeto de estudio del Derecho, me permitiré dar la siguiente definición para comprender todo lo que puede implicar la energía.

La energía es *"la capacidad o facultad para efectuar o producir trabajo, entendiéndose por trabajo el movimiento de una resistencia por una fuerza."*<sup>245</sup>

Conforme al principio de conservación de la energía, existen diversas formas de energía, como la mecánica, la potencial, la cinética, la calorífica, la atómica, la química y la radiante.

El aprovechamiento de la energía depende de la capacidad tecnológica y económica del momento. Así, desde los principios del hombre, la búsqueda de fuentes de energía ha constituido un elemento fundamental en la vida social y en el desarrollo del hombre, ya que la energía repercute en diversos aspectos, como el económico, social y tecnológico.

---

<sup>245</sup> **ESPINOSA FERNÁNDEZ, Jorge**, *Evolución Constitucional de la Regulación de la Energía*; en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997. p. 45.

---

Al referirnos a las fuentes más comunes de energía encontramos:

- a) *"Hidráulica: hidroeléctrica;*
- b) *Geotérmica: Geoelectrica;*
- c) *Nuclear o Atómica: Núcleo eléctrica;*
- d) *Termoelectrica: Consumo de combustibles."* <sup>246</sup>

La importancia de regular estas fuentes de energía es tal, que en la Constitución Política Mexicana existen disposiciones específicas al respecto. Ahora bien, ¿por qué en la Constitución se encuentran regulados los energéticos? ¿Acaso no la Constitución es un instrumento de gobierno y no un catálogo de normas que regulen diversas materias? Si una Constitución debe contemplar derechos fundamentales y el adecuado funcionamiento del gobierno, ¿los energéticos constituyen un derecho fundamental? No es que los energéticos no sean importantes, sin embargo, su regulación debe ser atendida desde la esfera administrativa y no constitucional.

Los preceptos constitucionales referentes a los energéticos no son propios de una Constitución Política. Estos preceptos, no encuadrarán en la Constitución mientras que no tengan que ver con la organización del gobierno, o bien, revistan la forma de una garantía individual. Estas normas no se puedan ubicar en la parte dogmática u orgánica del texto constitucional; los preceptos referentes a la energía son ajenos a la noción de una Constitución Política clásica. <sup>247</sup>

Pero, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a tales preceptos se les dio la forma jurídica correcta para estar contenidos en ella. Así, estas normas que versan sobre la energía, o sobre los energéticos, forman el

---

<sup>246</sup> Op. cit., p. 46.

<sup>247</sup> Ídem.

---

llamado *Capítulo Económico de la Constitución*. Esto se debe a que este tipo de disposiciones *"perfilan las características mismas del Estado y de la nación en sus acepciones más amplias."* <sup>248</sup>

Lo dispuesto en la Constitución sobre la energía implica dos aspectos:

- "a) El abastecimiento de un régimen patrimonial de recursos energéticos mismos, y*  
*b) El establecimiento de un régimen jurídico para la delimitación de las industrias dedicadas a la explotación de recursos y a la prestación de servicios públicos."* <sup>249</sup>

El aspecto económico de estas disposiciones constitucionales tienen que ver con delimitar las actividades del Estado y del pueblo, de la Nación y de la sociedad en la economía. Esto implica establecer cómo el Estado y la sociedad participarán en la economía nacional.

Cada tipo de recurso, así como los ramos industriales, tienen disposiciones constitucionales específicas y disposiciones reglamentarias que se encuentran subordinadas al orden constitucional. Conforme al artículo 73 fracción X de la Constitución, el Congreso de la Unión es el facultado para legislar en materia de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear; además, al respecto del uso y aprovechamiento de las aguas que pertenezcan a la jurisdicción federal.

---

<sup>248</sup> Ibidem.

<sup>249</sup> Op. cit., p. 47.

---

*"Artículo 73.-El congreso tiene facultad:*

- X. *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, ..., energía eléctrica y nuclear, ..."*

Desde la Constitución Mexicana de 1917, la Federación ha intervenido en la explotación y aprovechamiento de los recursos energéticos. Esta intervención se dio por medio de:

1. Determinar *"la naturaleza jurídica de la propiedad y el aprovechamiento de los recursos energéticos."*<sup>250</sup>
2. Por medio de la expedición de leyes reglamentarias que regulen la forma, condiciones y términos para su aprovechamiento.
3. Condicionando su explotación, otorgando para tal efecto dicha facultad en exclusiva al Estado.<sup>251</sup>

Esta explotación exclusiva tuvo una excepción por medio de la figura de la concesión. Así, la Nación tiene la facultad exclusiva de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, para prestar el servicio público de la misma. Por lo anterior, se estableció una política que se basó en no conceder a los particulares concesiones en todos los sectores de la industria energética, resultando la centralización de dicho sector, alegándose el principio constitucional referente a las áreas estratégicas. Además, se consideró que en atención al servicio público, la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales necesarios para lograr esos fines.

---

<sup>250</sup> Op. cit., p. 51.

<sup>251</sup> *Idem.*



---

A su vez, se estableció el aprovechamiento exclusivo de la Nación de los combustibles nucleares para generar energía nuclear y reglamentar las aplicaciones de ésta, siempre tendiendo a fines pacíficos.

En la estructura propia de la Constitución se definen las llamadas *áreas estratégicas*, las cuales pertenecen, por lo que respecta a su aprovechamiento, en exclusiva al Estado. Dentro de estas actividades se encuentran el petróleo e hidrocarburos, así como la petroquímica básica; los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, y la electricidad.

Además, el Gobierno Federal es propietario de los organismos que tengan que ver con las áreas estratégicas, manteniendo el control de los mismos. El fundamento se encuentra en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*"Artículo 25.- cuarto párrafo 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."*

A su vez, el artículo 28 constitucional establece que no constituyen un monopolio las actividades económicas relacionadas con las áreas estratégicas.

*"Artículo 28.- cuarto párrafo 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."*

---

La regulación energética en México ha pasado por diversos periodos. Para explicarlos, siguiendo al autor Jorge Espinosa Fernández, la regulación de la energía se divide en:

PRIMERA ETAPA. Esta etapa abarca el periodo de la colonia, en donde, por las condiciones tecnológicas, económicas y sociales, no se les daba una relevancia suficiente a los energéticos. Espinosa Fernández denomina a esta etapa como de la "*indiferencia o de no diferenciación de los recursos energéticos en el régimen jurídico general del subsuelo*" <sup>252</sup> refiriéndose a minas y aguas.

SEGUNDA ETAPA. El Estado, durante esta etapa, se desvincula de los recursos energéticos y obviamente de su explotación; en sí no existía una regulación. Espinosa Fernández plantea que ésta inicia en 1884 con la promulgación del Código Minero hasta 1917.

TERCERA ETAPA. Con la Constitución Mexicana de 1917, se *recuperan* los recursos energéticos a la Nación mexicana, fundando jurídicamente en la Constitución la regulación de dichos recursos.

CUARTA ETAPA. En esta etapa los recursos naturales son considerados, en su estado natural, como importantes para el desarrollo nacional, por tal, algunos recursos naturales que podían ser explotados por particulares ya no lo podían ser más. Por la relevancia que estos recursos implican para el desarrollo nacional, se constituyeron facultades exclusivas de explotación por parte del Estado, con el objeto de realizar diversos servicios públicos y desarrollar industrias relacionadas con los mismos recursos energéticos.

---

<sup>252</sup> Op. cit., p. 52.

QUINTA ETAPA. Ciertas actividades económicas son consideradas como reservadas al Estado, por lo que se le otorga la rectoría del desarrollo y planeación de las mismas. Además, se permitió la colaboración de los sectores público, social y privado del sector energético mexicano. Así, los sectores privado y social a través de las concesiones pueden participar conjuntamente en diversas actividades; tal es el caso de los combustibles minerales sólidos o el transporte, almacenamiento y distribución de gas. También, se perfecciona el esquema de la industria petroquímica básica y secundaria. Además, por medio de los procedimientos de concursos se podía participar en ciertas actividades económicas relacionadas con los energéticos.

Durante esta etapa se mejora la regulación del sector eléctrico y se otorgan concesiones de aguas nacionales para que sean utilizadas en la generación de energía eléctrica. A su vez, se limita la participación del capital extranjero, ya que imperaba, en ese entonces, el *principio de empresas de nacionalidad mexicana*.<sup>253</sup>

En un principio, las modificaciones al sector energético -en específico del eléctrico- se dan en el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, al darse la compra de las empresas eléctricas existentes en el país (las cuales estaban en propiedad de particulares). En ese entonces se buscaba fortalecer económicamente al Estado. Para López Mateos, el sector eléctrico podía ayudar al fortalecimiento estatal, la industria eléctrica fue entendida, en ese entonces, como un factor importante para el desarrollo del país.

Así, el 29 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente López Mateos expidió el Decreto que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional. En este decreto se otorga a la Nación la facultad exclusiva de

---

<sup>253</sup> Op. cit., p. 53.

---

generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, siempre que ésta sea destinada a la prestación de un servicio público. A su vez, en tal adición no se permite otorgar concesiones a los particulares, permitiendo únicamente a la Nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales utilizados para brindar el servicio público.

Así, los recursos hidráulicos, térmicos, gaseosos, eólicos o solares utilizados para generar energía eléctrica, se asignarán a la Comisión Federal de Electricidad por parte del Gobierno Federal, para que cumpla con su fin principal, que es generar y distribuir en todo el país energía eléctrica.<sup>254</sup>

Ahora bien, es claro que la energía eléctrica es "*un insumo vital de la actividad económica.*"<sup>255</sup> La sociedad moderna se ha desarrollado gracias a ésta; de ahí, que es importante contar con un suministro de electricidad suficiente, oportuno, seguro, estable y que su obtención no sea onerosa.<sup>256</sup>

De ahí, que en la Constitución Política Mexicana se regule expresamente a la energía eléctrica. A continuación, se mencionarán cada uno de los artículos que regulan al sector eléctrico. El artículo 25 constitucional contiene el principio constitucional de rectoría del Estado, en donde, por mandato del mismo ordenamiento se otorga al Estado las facultades de planeación, organización y conducción del desarrollo nacional. Así, el sector público cuenta con el control exclusivo de las llamadas *áreas estratégicas*, contenidas en el artículo 28 del

---

<sup>254</sup> **GUERRERO REYNOSO, Nicéforo**, *Reserva del Estado y Régimen Patrimonial en el Sector Energía*; en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997. p. 71.

<sup>255</sup> **TREVIÑO M., Francisco J.**; *La Regulación de la Energía Eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad*, en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997. p. 105.

<sup>256</sup> Ídem.

---

mismo ordenamiento fundamental. La energía eléctrica es considerada como área estratégica, por lo que el gobierno federal mantendrá en todo momento la propiedad y control de los organismos creados para desarrollar esas áreas; como ejemplo, en el sector eléctrico está la Comisión Federal de Electricidad. Es claro que estas actividades no constituirán un monopolio.<sup>257</sup>

La organización y conducción del desarrollo nacional implica una planeación, es decir, un programa tendiente al desarrollo nacional. Para tal efecto, se crea un sistema de planeación democrático y así se sujeta el Plan Nacional de Desarrollo a los programas de la Administración Pública Federal. El llamado *principio de la planeación del desarrollo nacional* – principio fundamental para el progreso del país - se encuentra contenido en el artículo 26 constitucional. Un ejemplo de esta planeación es el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995 y 2000, y los Programas institucionales de la Comisión Federal de Electricidad.

*"Artículo 26.-El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación."*

Como ya se mencionó, conforme al artículo 27 constitucional párrafo sexto, la Nación tiene la exclusividad para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público.

---

<sup>257</sup> Ibidem.

---

*"Artículo 27.- ... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público."*

Por otra parte el artículo 73 fracción X de nuestra Constitución, se refiere a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia de energía eléctrica. Esta previsión se debe a que el sector eléctrico es importante para el desarrollo nacional, además de ser considerada como una de las áreas estratégicas de nuestro país. La importancia social y económica de la energía eléctrica es reconocida por la Constitución Mexicana, por lo que toda la sociedad mexicana, por medio de sus representantes en el congreso de la Unión, decidirá sobre la regulación de la misma.

Dentro del texto del mismo artículo 73, en su fracción XXIX, base 5º, inciso a, señala que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para fijar gravámenes en materia de energía eléctrica.

*"XXIX. Para establecer contribuciones:*

*5o. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica."*

Según el artículo 74 constitucional fracción IV, la Cámara de Diputados basa su facultad de revisar, discutir y, en su caso, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se incluye la partida correspondiente al presupuesto de la Comisión Federal de Electricidad.

*"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

---

*IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior..."*

El artículo 90 constitucional también debe de ser mencionado ya que en este precepto se establece la organización de la administración pública federal, la cual se divide en centralizada y paraestatal. De ahí que los asuntos de la Federación serán distribuidos *"en diversas Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación."*<sup>258</sup>

La Secretaría de Energía se encarga del sector energético del país, y a través de diversas entidades dirige, controla y administra cada uno de los recursos energéticos. Por ejemplo, en el sector eléctrico encontramos a la Comisión Federal de Electricidad, ente que pertenece a la administración pública paraestatal.

*"Artículo 90.-La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."*

---

<sup>258</sup> Op. cit., pp. 107-108.

---

El artículo 108 constitucional es aplicable respecto del tema tratado, ya que las personas que laboran en la Comisión Federal de Electricidad, son servidores públicos y, además, en este precepto se contempla la función pública, *"reputando como servidores públicos a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, y establece sus responsabilidades."* <sup>259</sup>

*"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."*

Otros artículos constitucionales relacionados con la energía eléctrica, son el artículo 123 constitucional, en el apartado A, fracción XXXI, en donde se establece que las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje serán las encargadas de dirimir todo asunto en el que este involucrado un trabajador del sector eléctrico mexicano. El 134 constitucional, en el que se contienen los lineamientos para el *"manejo de los recursos económicos federales, señalando que los recursos de que disponga el gobierno federal..."* <sup>260</sup> Estos recursos deberán administrarse de la mejor manera para lograr los objetivos para los que deben ser utilizados, dentro de este rubro se contemplan los recursos necesarios para generar energía eléctrica, y propiamente a la energía eléctrica como recurso.

---

<sup>259</sup> Loc. cit., p. 108.

<sup>260</sup> Ídem.



---

Al hablar de la energía eléctrica, el sector eléctrico mexicano forma parte de las áreas estratégicas, en donde la Nación tendrá la facultad exclusiva para prestar el servicio público de energía eléctrica. Igualmente el Nación se encargará de la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, siempre que ésta sea destinada a la prestación de un servicio público. Por estar reservada exclusivamente esta facultad a la Nación, le compete al Congreso de la Unión legislar en materia eléctrica, así como fijar las contribuciones especiales y determinar el presupuesto del órgano encargado de administrar al sector eléctrico mexicano; que en este caso, es un ente de la administración pública paraestatal: la Comisión Federal de Electricidad.

## II. El Marco Jurídico del Sector Eléctrico Mexicano

Conforme al autor Francisco J. Treviño, las leyes principales que regulan al servicio público de energía eléctrica mexicano son las siguientes:

- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- Ley de la Administración Pública Federal.
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Op. cit., p. 108 y109.

---

Según Treviño, todas estas leyes influyen o convergen en el sector eléctrico mexicano. Sin embargo para efectos de este trabajo, no se comentarán estas, debido a que su objetivo radica en comprender la situación actual del sector eléctrico para comprobar la viabilidad de una reforma legal sustancial para que la inversión privada, con inclusión de la inversión extranjera, pueda participar en este sector y convertirse en factor fundamental para modernizar la industria eléctrica.

El sector eléctrico mexicano es regulado por la Constitución y por leyes secundarias. Debemos recordar que la regulación constitucional se refiere únicamente a la prestación del servicio público de energía eléctrica. De la Constitución, se desprende un marco jurídico específico para el sector eléctrico; a continuación se hará mención -de forma sintética- del esquema jurídico actual de este energético.

#### a. Breve Historia de la Industria Eléctrica y su Legislación en México

Como en toda industria, la tecnología establece la evolución de la misma. Así vemos que de pequeñas plantas generadoras que como combustible usaban carbón, se pasó a plantas hidroeléctricas, luego a plantas nucleares, hasta la actualidad, donde se han introducido plantas de ciclo combinado. Para explicar la historia del sector eléctrico mexicano me permitiré dividirla en periodos, desde sus inicios hasta la conformación de la industria actual.

1. En los comienzos del siglo pasado, la incipiente industria eléctrica incluía empresas particulares cuya finalidad era cubrir los requerimientos de las industrias textil y minera. La distribución de la electricidad era regional, por lo que aproximadamente cien empresas monopolizaron el sector de manera vertical. Prontamente la demanda de electricidad aumentó, y así surgieron las empresas proveedoras

---

de electricidad. En ese entonces no existía un marco jurídico que regulara la industria, ni mucho menos una institución que se encargara de regularla y vigilarla. No todo mexicano tenía acceso a la electricidad, como ocurría con los mexicanos que vivían en las zonas rurales.

2. A partir de 1934, el Congreso de la Unión fue dotado con la facultad para legislar en materia de energía eléctrica. En 1937, se creó la Comisión Federal de Electricidad, cuya misión primordial fue llevar el servicio eléctrico a lugares donde no lo había o a regiones que, por no reportar un beneficio económico, no fueron consideradas como idóneas para abastecerlas de energía eléctrica. En las siguientes dos décadas – cuarentas y cincuentas -, se consolidaron diversos monopolios regionales, en donde algunas centrales eléctricas aumentaron su tamaño y su capacidad de generación y, a su vez, su eficiencia aumentó. Algunas empresas decidieron fusionarse con otras empresas o adquirieron otras, resultando una integración horizontal.
3. Los participantes del sector eléctrico no se caracterizaron por su transparencia al actuar. Además, existían ciertas limitaciones técnicas, por lo que la opción era modificar la integración horizontal por una integración vertical. A su vez, el Gobierno Federal compró acciones de diversas empresas eléctricas, por lo que en 1960 se dio la nacionalización de la industria eléctrica; formándose así un monopolio vertical, constituyendo un sector que a pesar de su integración vertical, respondió a las realidades tecnológicas de ese entonces.
4. En la década de los ochentas, la tecnología evolucionó y en otros mercados se tornó obsoleta la idea de mantener un sólo proveedor de energía eléctrica. El hecho de lograr que ciertos materiales sean

---

más resistentes al calor derivó en la introducción de turbinas de ciclo combinado, cuyo combustible era el gas natural; resultando así una industria más eficiente, sin mencionar que éstas centrales eléctricas eran de menor tamaño que las convencionales, resultando una buena opción para los inversores debido a que el regreso de su inversión, en tiempo, era más corto. Por lo anterior, varias empresas menores compitieron con empresas convencionales en un mismo mercado. El avance tecnológico en el ámbito de las comunicaciones también influyó en el sector eléctrico, desde ese entonces, se podían hacer mediciones del flujo de energía *en tiempo real*, por lo que se permite que varias empresas generadoras despachen energía en una misma red. Esto fue el comienzo del mercado eléctrico actual, en donde los usuarios pueden elegir de entre diversas empresas generadoras, la que más les convenga y dé satisfacción a sus necesidades relativas al suministro de energía eléctrica.

5. Los cambios tecnológicos y el aumento de la demanda de electricidad, fueron la causa de las reformas de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Estas reformas permitieron que los particulares generen electricidad por medio de ciertas figuras como el autoabastecimiento, la cogeneración y la producción independiente.
6. En la última etapa, varias empresas participaron en la generación de electricidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Esto implica un cambio en el sector, ya que se busca que no sólo las empresas públicas del sector participen, sino que también otras empresas de carácter privado o social lo hagan con el objeto de brindar un servicio más eficiente y competitivo.

---

b. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Conforme a la Ley, le corresponde a la Nación la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, siempre que dichas actividades se realicen con la intención de prestar un servicio público en los términos del Artículo 27 Constitucional. A su vez, se especifica que no se podrán otorgar concesiones a los particulares, en cuanto al servicio público se refiere, y la Nación tendrá el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para la consecución de este servicio, a través de la Comisión Federal de Electricidad.<sup>262</sup> Estas actividades son consideradas de orden público.<sup>263</sup>

Para efectos de esta Ley, no se consideran como un servicio público las siguientes actividades:

1. Generar energía eléctrica con fines de autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
2. La energía eléctrica que generen productores independientes y que sea vendida a la Comisión Federal de Electricidad.
3. El generar energía eléctrica para exportar, si ésta es producto de cogeneración, producción independiente, o de la pequeña producción.
4. Que personas físicas o morales importen energía eléctrica con fines de uso propio.

---

<sup>262</sup> Artículo 1 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE).

<sup>263</sup> Artículo 2 de la LSPEE.

---

5. El abastecer de energía eléctrica en caso de emergencias por la interrupción del servicio público de energía.<sup>264</sup>

A su vez, el legislador con miras a no dejar nada en la imprevisión, optó por especificar qué actividades comprende el servicio público de energía eléctrica, estas actividades son las siguientes:

1. *"La planeación del sistema eléctrico nacional.*
2. *La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;*
3. *La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.*"<sup>265</sup>

El sector eléctrico mexicano se divide en dos. Por una parte lo considerado como servicio público y, por la otra, lo que no es considerado como servicio público. División simplista pero que no debe darse por hecho. Esta división es importante, ya que entender lo que implica cada una de las partes del sector eléctrico mexicano, nos ayudará a comprender la situación actual y el futuro de dicho sector; aún más, si se *tiene en puerta* la renovación del sector energético mexicano. Para esquematizar lo anterior, me permito elaborar la siguiente tabla comparativa.

---

<sup>264</sup> Artículo 3 LSPEE.

<sup>265</sup> Artículo 4 LSPEE.

No. de actividades que no constituyen el servicio público	de las actividades que no constituyen el servicio público
Autoabastecimiento.	La planeación del Sistema Eléctrico Nacional
Cogeneración o pequeña producción	La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.
Generación de energía eléctrica por productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.	
Generación de energía eléctrica para su exportación, siendo que se genere por cogeneración, producción independiente o pequeña producción.	La realización de las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.
Importación de energía eléctrica siempre que se destine exclusivamente al uso propio.	
Generación de energía eléctrica utilizada en caso de emergencia por interrupciones en el servicio público.	

Por lo que respecta a las actividades que no constituyen el servicio público, es necesario mencionar, que si bien es cierto, no realizan una función pública, éstos no están exentos de solicitar autorización de la autoridad para poder realizar esas actividades. En este caso, la Comisión Reguladora de Energía expide un permiso a los particulares que realicen esas actividades. Pero existe una excepción a lo anterior: cuando se genera energía eléctrica en caso de emergencia del Sistema Eléctrico Nacional.

En las actividades que no constituyen un servicio público, es posible la participación de los particulares, como en la generación de energía eléctrica. Primeramente se describirá lo que no se considera como servicio público:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1. *Autoabastecimiento*: Esta actividad es la que realizan tanto las personas físicas como las jurídicas, que generen electricidad para su propio consumo. En este caso, se puede usar una central eléctrica, siempre que se constituya una copropiedad sobre la misma, en donde los copropietarios satisfagan sus necesidades de autoabastecimiento, es decir, sus propias necesidades. También, se permite constituir una sociedad que tenga por objeto generar energía eléctrica para satisfacer el conjunto de necesidades de los propios socios. La restricción principal del autoabastecimiento radica en la prohibición de entregar energía eléctrica a otras personas físicas o morales, salvo que la autoridad autorice la cesión de acciones o partes sociales o modificar el objeto del permiso; esta autorización compete a la Comisión Reguladora de Energía. Por último, en esta modalidad los excedentes de energía eléctrica se entregarán a la Comisión Federal de Electricidad.<sup>266</sup>
2. *Cogeneración*: En este caso se genera energía eléctrica por vapor o por otro medio de *energía térmica secundaria*,<sup>267</sup> o ambos, siempre que estos medios para generar la energía no sean aprovechados en procesos industriales y se genere la electricidad de manera directa o indirecta o por combustibles producto de los procesos industriales. La energía generada debe cubrir las necesidades propias del generador o, en su caso, de los asociados de la cogeneración. Además, se debe lograr cierta eficiencia en la generación de energía y que el generar electricidad constituya un costo mínimo para los cogeneradores. Quienes obtienen el permiso, pueden no ser el operador de los procesos industriales de los que se derive la cogeneración. Los

---

<sup>266</sup> Artículo 36 fracción I de la LSPEE y **TREVIÑO M**; op. cit., pp. 118 y 119.

<sup>267</sup> **TREVIÑO**; loc. cit., p. 119.



---

excedentes de energía producidos se entregarán a la Comisión Federal de Electricidad.<sup>268</sup>

3. *Pequeños Productores:* Únicamente las personas físicas de nacionalidad mexicana, o las personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas, y que establezcan en el territorio nacional su domicilio, podrán participar en el sector eléctrico mexicano como pequeños productores. Lo que produzcan será entregado en su totalidad a la Comisión Federal de Electricidad, teniendo como máximo a producir 30 MW (megawatts). También, se incluyen en esta modalidad, el caso de las pequeñas comunidades rurales o poblaciones aisladas que no cuenten con energía eléctrica. Estas comunidades o poblaciones deberán constituir cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles o por medio de convenios de cooperación solidaria.<sup>269</sup> La producción de los pequeños productores no podrá exceder de 1 MW. No se necesitará permiso si se da el autoabastecimiento de energía eléctrica para estas comunidades, siempre que no se exceda de 0.5 MW.<sup>270</sup>
4. *Producción Independiente:* En este caso, se busca generar más de 30 MW de energía eléctrica por personas físicas o personas morales, quienes se obligan a vender su producción de energía a la Comisión Federal de Electricidad; en virtud de un contrato de venta de energía eléctrica de largo plazo. También, se admite la generación de energía eléctrica para exportación. La Secretaría de Energía es la encargada de conceder los permisos correspondientes a esta modalidad, teniendo como vigencia del permiso 30 años, los cuales pueden ser renovables. En este caso, los productores independientes son contemplados por la

---

<sup>268</sup> Artículo 36, fracción II de la LSPEE y **TREVIÑO**; ídem.

<sup>269</sup> Artículo 36, fracción IV de la LSPEE y **TREVIÑO**; íbidem.

<sup>270</sup> Artículo 39 de la LSPEE.

---

autoridad en los planes y programas de la Comisión Federal de Electricidad, si la venta de la energía es para la propia Comisión; o bien, si la energía generada se exportará, siendo la Secretaría quien otorga los permisos para tal efecto. Por medio de licitaciones ha operado esta modalidad, y según Francisco J. Treviño, el esquema a seguir es *"que el productor independiente obtenga el financiamiento necesario y realice bajo su responsabilidad la construcción de la planta, únicamente con las definiciones básicas establecidas por la Comisión, en cuanto a su ubicación, combustible y características técnicas básicas."*<sup>271</sup> Cabe mencionar que la Comisión Reguladora de Energía dará el visto bueno al respecto de las solicitudes de permisos de productor independiente.<sup>272</sup>

5. *Importación o exportación:* En el esquema jurídico actual del sector eléctrico mexicano, se permite la importación de energía eléctrica, siempre que ésta se destine al autoconsumo. En el caso de la exportación se concederán permisos para tal efecto, siempre que la generación de energía sea hecha por productores independientes o por pequeños productores.

En estas anteriores modalidades se puede incluir la conducción, transformación y entrega de la energía eléctrica, dependiendo de cada caso en particular. A su vez, se permite el uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional, cuando no se ponga en riesgo la prestación del servicio público o se afecte el derecho de terceros. La Secretaría de Energía es la única autoridad que puede otorgar los permisos para las actividades ya descritas, previa opinión de la Comisión Federal de Electricidad al respecto, pudiéndose ejercer una o varias de las actividades; y permitir, autorizar y restringir la transferencia de los permisos. Otra mención

---

<sup>271</sup> TREVIÑO; op. cit., p. 120.

<sup>272</sup> Artículo 36, fracción III de la LSPEE.

importante es la prohibición a los permisionarios de vender, revender o a través de otros medios jurídicos enajenar la capacidad o energía eléctrica, con excepción de lo previsto por la Ley. Y por último, el incumplimiento de esta Ley, así como de los términos y condiciones establecidos en los permisos, trae aparejada la revocación de los permisos, conforme lo dictamine la Secretaría de Energía.<sup>273</sup>

Así, la Comisión Federal de Electricidad *"adquiere la capacidad de generación eléctrica asociada de las diversas categorías de permisionarios anteriormente indicados mediante convenios que, tratándose de proyectos de 20 MW o mayores, deben ser adjudicados mediante licitación pública..."*<sup>274</sup>

Los permisionarios tienen ciertas obligaciones, como es proporcionar – conforme a sus posibilidades – energía eléctrica para el servicio público, si por causas de fuerza mayor o caso fortuito es interrumpido o restringido el servicio público; únicamente por el tiempo en que se dio la interrupción o restricción. En estos casos, el permisionario será remunerado por la energía proporcionada. Todo permisionario deberá cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría de Energía, en especial, cuando se refieran a obras e instalaciones que sean objeto de los permisos concedidos. Para el caso de la entrega de electricidad a la red de servicio público, será limitada por las reglas de despacho y operación del Sistema Eléctrico Nacional, establecidas por la Comisión Federal de Electricidad.<sup>275</sup>

La duración de los permisos otorgados, será indefinida, siempre que se cumpla con los requisitos legales. En el caso de los productores independientes el permiso será

---

<sup>273</sup> Parte final del Artículo 36 de la LSPEE.

<sup>274</sup> **TREVIÑO**, loc. cit.

<sup>275</sup> Artículo 37 de la LSPEE.

---

por 30 años, los cuales se pueden renovar tras cumplir con los requisitos jurídicos vigentes.<sup>276</sup>

Las plantas generadoras no necesitarán permiso para funcionar sin importar su capacidad de generación de energía eléctrica; siempre que éstas sean utilizadas en casos de emergencia por interrupciones del servicio público de energía eléctrica. Estas plantas generadoras deberán de cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas establecidas por la Secretaría de Energía.<sup>277</sup>

Conforme a Francisco J. Treviño, existen otros medios – además de los mencionados – para que participe el sector privado en el sector eléctrico mexicano. Al respecto menciona Treviño que *“un esquema de probada efectividad para la expansión infraestructura de generación eléctrica con impacto diferido en el gasto público lo constituye el esquema construir, arrendar y transferir (BLT por sus siglas en inglés) que ha permitido a la Comisión llevar a cabo magnos contratos...”*<sup>278</sup>

En estos proyectos el gobierno federal no otorgó garantías ya que se logró *“una meticulosa y precisa asignación de riesgos entre las partes que participaron.”*<sup>279</sup> El mismo autor considera que ese esquema de participación es similar al arrendamiento financiero y lo explica de la siguiente manera: se constituye un fideicomiso en donde *“el fiduciario contrata las obras en cuestión con una empresa o consorcio constructor seleccionado previamente por la Comisión Federal de Electricidad, y cubre sus servicios con recursos provenientes de préstamos o capital...”* Construida la central y en condiciones para iniciar operaciones, a través del fideicomiso se entrega en arrendamiento a la Comisión Federal de Electricidad

---

<sup>276</sup> Artículo 38 de la LSPEE.

<sup>277</sup> Artículo 39 de la LSPEE.

<sup>278</sup> **TREVIÑO**; op. cit., pp. 120-121. Treviño cita los siguientes ejemplos: Tuxpan, Petacalco, Topolobampo, Temascal y Samalayuca II.

<sup>279</sup> Ídem.

---

para que opere la misma. Con los pagos por el arrendamiento - realizados por la Comisión Federal de Electricidad - "el fiduciario cubre los préstamos o los réditos del capital." Al cubrirse el monto del préstamo o el capital, la institución fiduciaria transmitirá a la Comisión Federal de Electricidad la propiedad de la central de manera gratuita, con lo que se extinguirá consecuentemente el fideicomiso.<sup>280</sup>

Conforme al marco jurídico actual, la Comisión Federal de Electricidad busca crear "*formas de coinversiones*" para desarrollar el sector eléctrico y satisfacer las crecientes necesidades del sector.<sup>281</sup>

Por otra parte, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que corresponde a la Nación prestar el servicio público de energía eléctrica, a través de la Comisión Federal de Electricidad.<sup>282</sup> Más adelante se comentarán los objetivos, funciones y estructura de esta Comisión.

Existen diversos aspectos contemplados por la Ley, como el referente a la participación y capacitación de los trabajadores de la industria eléctrica; otro, sobre las obras e instalaciones de este sector; también, sobre el suministro de energía eléctrica y las reglas sobre su prestación, así como del contrato de suministro de energía eléctrica; sanciones por el incumplimiento de lo establecido en la Ley. La Ley permite a los particulares el uso del recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría de Energía. Se establece, a su vez, que la competencia de esta ley es del Ejecutivo Federal, en cuanto a su aplicación, y en caso de controversia los tribunales federales resolverán al respecto. El Gobierno Federal aprovechará las obras de infraestructura eléctrica y

---

<sup>280</sup> Ibidem.

<sup>281</sup> Ibíd.

<sup>282</sup> Artículo 7 LSPEE.

---

la Comisión Federal de Electricidad pagará a la Federación por ese aprovechamiento.

El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado el 31 de mayo de 1993, durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari; amplía lo establecido por la Ley, fijando en su mayoría las reglas, los procesos y procedimientos importantes para el servicio público de energía eléctrica. El Reglamento explica en detalle conceptos que la Ley establece. Un ejemplo de lo anterior, son los criterios para fijar las tarifas por el servicio de energía eléctrica, además de cuál será el objeto de las mismas, como cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, propiciando el consumo racional del energético. También, se establecen ciertos parámetros para que la Comisión y la propia Secretaría realicen la planeación y prospectiva del sector eléctrico. O bien, lo referente a las causas y circunstancias por las que se de la adición o sustitución de la capacidad de energía eléctrica, y la forma en que se darán las convocatorias para lograr lo anterior.

### III. Los Órganos Reguladores del Sector Eléctrico Mexicano

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Energía, Secretaría del Poder Ejecutivo Federal, le competen asuntos relacionados con:

*I. "Conducir la política energética del país;*

*II. Ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;*

- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;*
- IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;*
- V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;*
- VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;*
- VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;*
- VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;*
- IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;*
- X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;*
- XI. Llevar el catastro petrolero, y*

---

*XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.* " 283

El Ejecutivo Federal, representado por dicha Secretaría, regulará todo lo referente a energéticos. Pero, se han creado organismos que regulen cada uno de los ámbitos que implica el sector energético. En el caso de la industria eléctrica encontramos los siguientes:

a. La Comisión Federal de Electricidad

Conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el organismo que se encuentra a cargo de la prestación del servicio público de energía eléctrica, es la Comisión Federal de Electricidad. La Comisión tiene la responsabilidad de planear el sistema eléctrico nacional; generar, conducir, transformar, distribuir y vender la energía eléctrica; y por último, realizar la obras, instalaciones y trabajos necesarios para la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional. 284

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, 285 que tiene por objeto:

1. La prestación del servicio público de energía eléctrica conforme a la misma Ley.
2. Presentar ante la Secretaría de Energía programas referentes a la prestación del servicio público en referencia.
3. En forma exclusiva, exportar energía eléctrica e importarla con la finalidad de prestar el servicio público.

---

283 Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

284 Artículos 4 y 7 de la LSPEE.

285 Artículo 8 de la LSPEE.



4. Preparar y proponer programas para la operación, inversión y financiamiento (a corto, mediano y largo plazo) necesarios para poder prestar el servicio público de energía eléctrica.
5. Alentar la investigación científica, así como la tecnología nacional en el ámbito de la electricidad.
6. Buscar el desarrollo y fabricación de equipos y materiales de origen nacional necesarios para la prestación del servicio público eléctrico.
7. Establecer convenios y contratos, ya sea con los Gobiernos de las Entidades Federativas y con los Municipios, o bien, con entidades públicas y privadas, cuando los actos jurídicos tengan por objeto la prestación del servicio público de energía eléctrica.
8. Llevar a cabo las operaciones, realizar los actos y celebrar los convenios necesarios para cumplir con su objeto.
9. Las demás que establece la propia Ley y el Reglamento.<sup>286</sup>

La Comisión Federal de Electricidad será representada por un Director General, quien será designado por el Presidente de la República. El Director General se encargará de cumplir con los programas del servicio público de energía eléctrica; cumplir con la política nacional de energéticos y sobre los aspectos técnicos que tengan que ver con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Tiene las más amplias facultades de representación, por lo que el Director General cuenta con poder para realizar actos de administración; poder general para pleitos y cobranzas, con las facultades generales y especiales, pero no podrá absolver posiciones y cuenta con la facultad para desistirse de amparos. También cuenta con poder para actos de dominio con las limitaciones que fije la Junta de Gobierno.

---

<sup>286</sup> Artículo 9 de la LSPEE.

---

A su vez, tiene la facultad de suscribir y otorgar títulos de crédito; y por último, podrá otorgar poderes especiales y generales para comparecer ante diversas autoridades, incluso ante las administrativas en materia laboral y participar en el proceso laboral-administrativo; así como, para otorgar el perdón del ofendido; desistirse en el juicio de amparo y la facultad de revocación de los poderes otorgados. El Director General ejecutará las resoluciones de la Junta de Gobierno; asistirá a las reuniones de la Junta con derecho a voz y no a voto; y cumplir y acatar con las demás obligaciones y facultades que la Junta le otorgue. <sup>287</sup>

La Comisión estará regida por una Junta de Gobierno, que se conforma por los titulares de diversas Secretarías, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos. La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría de Energía. Como otros miembros de esta Junta de Gobierno, se encuentra el Director de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que regule las relaciones laborales en la Comisión Federal de Electricidad. Cada miembro podrá nombrar suplentes y serán removidos por decisión conjunta del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Secretario de Energía y por un representante designado por la propia Junta de Gobierno. <sup>288</sup> La Junta de Gobierno tomará decisiones por mayoría de votos durante sus sesiones y, en caso de empate, el Presidente cuenta con el voto de calidad. <sup>289</sup>

Las obligaciones de la Junta de Gobierno van desde aprobar el presupuesto anual de egresos o el reporte del estado patrimonial y financiero anual; acordar los ajustes de tarifas del servicio eléctrico; designar, a propuesta del Director General,

---

<sup>287</sup> Artículo 14 de la LSPEE.

<sup>288</sup> Artículo 10, primeros tres párrafos, de la LSPEE.

<sup>289</sup> Artículo 11 de la LSPEE.

---

a los Directores o Gerentes de áreas; hasta vigilar, supervisar y controlar las aportaciones hechas por el Gobierno Federal por motivo de la sustitución de adeudos de la propia Comisión.<sup>290</sup>

Además, existe un Consejo de Vigilancia, coordinado por un representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Este Consejo podrá examinar la documentación correspondiente a la forma en que se ha estado manejando la Comisión, observándose el exacto cumplimiento de las funciones encomendadas a la Comisión.<sup>291</sup> El Coordinador del Consejo de Vigilancia puede asistir con voz y no con voto a las reuniones de la Junta de Gobierno.

Al respecto de la Comisión, el 9 de noviembre de 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, en el cual se amplía lo establecido en la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, respecto de la estructura, funcionamiento, atribuciones y obligaciones de la Comisión Federal de Electricidad. Por ejemplo, se especifica la estructura de la misma detallando los órganos generales y las unidades administrativas, estableciendo su estructura y atribuciones de cada uno.

---

<sup>290</sup> Artículo 12 de la LSPEE.

<sup>291</sup> Artículo 10, penúltimo párrafo, de la LSPEE.

---

#### b. La Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía y goza de autonomía técnica y operativa.<sup>292</sup> Dentro de sus objetivos encontramos que interviene en la industria del gas natural y del gas licuado del petróleo. Para efectos del presente trabajo, dentro de sus objetivos encontramos los siguientes:

1. Supervisar el eficiente suministro y venta de la energía eléctrica .
2. Verificar la eficiencia de la generación, exportación e importación de energía eléctrica por parte de los particulares.
3. Que se realice de manera eficaz la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público.
4. Revisar que la conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre los entes encargados de prestar el servicio público de energía eléctrica, se realice de la mejor manera; así como verificar la situación de los permisos y de los permisionarios encargados de generar electricidad, y de los referentes a la importación y exportación de energía eléctrica.<sup>293</sup>

Conforme a sus atribuciones, puede participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica; aprobar los criterios y bases que sirvan para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos estatales, ayuntamientos y demás beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, con el objetivo de realizar obras específicas, ampliaciones o modificaciones de la infraestructura. También deberá verificar que la prestación del servicio público de energía eléctrica se realice al menor costo posible y que el servicio sea estable, de calidad y seguro para el sistema eléctrico nacional. Y aprobar los medios para

---

<sup>292</sup> Artículo 1 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE).

<sup>293</sup> Artículo 2, fracciones I a IV, de la LCRE.

---

calcular las contraprestaciones por la adquisición, conducción, transformación y entrega de la energía eléctrica así como del servicio público. Opinará respecto de los proyectos a realizar por la Comisión Federal de Electricidad, o bien, que realicen los particulares para efectos del suministro de energía eléctrica, revisando igualmente los términos y condiciones de las convocatorias y licitaciones.<sup>294</sup>

La Comisión esta formada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente. Las deliberaciones de la Comisión son de forma colegiada y los asuntos se resuelven por mayoría de votos, siendo que el Presidente cuenta con voto de calidad. Las resoluciones de ésta se inscribirán en un registro que tiene el carácter de declarativo y tiene fines de publicidad.<sup>295</sup>

El Presidente de la República designará a los comisionados por un periodo de cinco años, renovables; siendo los candidatos propuestos por el Secretario de Energía. Deberán reunir ciertos requisitos, como ser mexicanos por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, contar con experiencia y con una participación destacada en actividades objeto de la regulación de la comisión; y no tener conflicto de intereses por pertenecer o tener relación con las empresas dedicadas a las actividades reguladas o que tengan alguna vinculación con las primeras.<sup>296</sup>

El Presidente de la Comisión será designado por el Presidente de la República, siendo el candidato propuesto por el Secretario de Energía. Dentro de sus atribuciones encontramos:

---

<sup>294</sup> Artículo 3 de la LCRE.

<sup>295</sup> Artículo 4 de la LCRE.

<sup>296</sup> Artículo 5 de la LCRE.

- 
1. La coordinación de las actividades de la Comisión;
  2. Establecer los procedimientos, métodos de ejecución y vigilancia de las políticas internas;
  3. Se le concede el carácter de apoderado legal de la Comisión;
  4. Someter a consideración de la Comisión el reglamento interior de la Comisión;
  5. Proponer al candidato para ser Secretario Ejecutivo a la Comisión;
  6. Nombrar y remover al personal que trabaje en dicho órgano;
  7. Anualmente preparar el anteproyecto de presupuesto y someterlo a la aprobación de los demás Comisionados;
  8. Publicar el informe anual al respecto del desempeño de la Comisión;
  9. Y las demás, que diversas leyes y reglamentos les confieran.<sup>297</sup>

El control del sector eléctrico mexicano depende primariamente de la Comisión Federal de Electricidad, la cual sigue las directrices planteadas por la Secretaría de Energía, que basa su actuar en la opinión de la Comisión Reguladora de Energía. Esta Comisión es un órgano por el cual la Secretaría de Energía coordinará la política nacional de energéticos, en donde el sector eléctrico es un gran impulsor de cualquier industria;, además de ser un bien necesario para la vida cotidiana, como consecuencia de la tecnificación que ha dado pasos agigantados en las últimas décadas y por ende tiene influencia en la vida humana.

---

<sup>297</sup> Artículo 7 de la LCRE.

## CAPÍTULO QUINTO

### Implicaciones Económico, Jurídico y Sociales de la Participación de la Inversión Extranjera en el Sector Eléctrico Mexicano

#### I. La Prospectiva del Sector Eléctrico en México

Actualmente, el mercado nacional de la electricidad ha sufrido transformaciones que no obedecen a mandatos políticos, sino al desarrollo natural de este sector. El mercado eléctrico nacional es dinámico, complejo, y se está guiando por aspectos económicos, como la reducción de costos y la mejora de la calidad de la prestación del servicio. El aumento en la demanda de este energético es un elemento fundamental para la transformación del sector.

Existe una relación entre el consumo de energía eléctrica y el Producto Interno Bruto: de 1992 a 2001 el crecimiento del consumo de energía eléctrica en promedio fue de 5.1%, mientras que el crecimiento de la economía nacional fue de 3.0%.<sup>298</sup> El sector eléctrico mexicano, durante el 2001, arrojó los siguientes números:

Usuarios, ventas e ingresos del sector público, 2001<sup>299</sup>

Sector	Usuarios (miles)	Ventas GWh	Ingresos (millones de pesos)
<b>Total</b>	<b>24,850</b>	<b>157,204</b>	<b>99,592.5</b>
Residencial	21,872	38,344	23,289.2
Comercial	2,612	12,167	15,845.2
Servicios	141	5,973	6,772.1
Agrícola	96	7,463	2,338.0
Industrial	129	93,257	51,338.0

<sup>298</sup> Cfr. Prospectiva del Sector Eléctrico 2002-2011, Publicado por la Secretaría de Energía. México: 2002. p. 38.

<sup>299</sup> Tabla obtenida de la obra citada, p. 38.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

Las regiones con mayor consumo de energía eléctrica a nivel nacional durante el año de 2001, fueron la zona Centro y la Noreste; en donde, la primera consumió 40,993 GWh y la segunda 39,989 GWh. Estas regiones son las que han crecido en mayor grado, económicamente hablando. En la última década ha sido más significativo el crecimiento de la región Noreste que la del Centro. En la región Noreste impera un clima extremo y predominan las industrias; son estas últimas las que demandan más energía eléctrica, así encontramos industrias como: HYLSA, Cementos Mexicanos, Cementos Portland, NAVISTAR (camiones), DELPHI, Peñoles, Ford Motor Company y extensos sistemas de bombeo agrícola.<sup>300</sup>

En cuanto a la exportación de electricidad, México tiene un número reducido de exportaciones, siendo las principales operaciones de exportación las que se realizaron en Tijuana hacia el Estado de California en los Estados Unidos de América.<sup>301</sup>

La industria eléctrica necesita de combustible para generar energía. El consumo de combustible necesario para la generación de energía eléctrica se está centrando en el gas natural, el cual está desplazando a los demás combustibles convencionales: como el combustóleo y el diesel. El gas natural y el carbón serán los combustibles a utilizarse —principalmente— para la generación de electricidad en México.<sup>302</sup> Esto se debe a que la tecnología mundial se está especializando en las plantas de ciclo combinado, las cuales utilizan gas natural como combustible. Es por esto, que se busca que el Sistema Nacional Eléctrico dependa de este tipo de plantas generadoras; las más modernas y eficientes actualmente. *“Por lo anterior, el consumo de gas natural para generación eléctrica del servicio público se incrementará en 12.1% en promedio anual durante los próximos diez años.*

---

<sup>300</sup> Op. cit., p. 39.

<sup>301</sup> Op. cit., p. 51.

<sup>302</sup> Op. cit., p. 71.



---

*Mientras que el consumo de combustóleo y diesel disminuirán su crecimiento de acuerdo con el programa de expansión previsto hasta el 2011.*<sup>303</sup>

En perspectiva internacional, y conforme a los datos obtenidos en el año 2000 por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, México obtuvo el decimosexto lugar mundial de consumo de energía eléctrica con 177 TWh. Con el fin de comparar el consumo en nuestro país con el de los grandes consumidores, se puede citar el caso de los Estados Unidos de América que tuvo un consumo de 3,813 TWh; o China con 1,254 TWh; Japón con 1,056 TWh; Rusia con 761 TWh y Alemania con 549 TWh.<sup>304</sup> En el continente americano seis países cuentan con una alta demanda de electricidad, estos son los Estados Unidos de América, Canadá, Brasil, México y Argentina. La capacidad instalada en México en el año 2000 fue de 40.5 GW, de la cual el 89% fue generado por el servicio público, mientras que el restante 11% fue producido por los generadores privados.

Conforme el proceso de industrialización de los países en desarrollo avanza, la demanda de energía eléctrica crece. Nuestro país (que se encuentra en desarrollo) presenta en el sector industrial un mayor consumo de electricidad. *"El consumo de electricidad per capita en México tendrá una tendencia ascendente en la medida que se incremente la actividad industrial y se mejore el nivel de vida de la población."*<sup>305</sup>

La Comisión Federal de Electricidad, por su capacidad instalada, ocupó en el año 2000, el sexto sitio a nivel mundial y, por lo que respecta a sus ventas, ocupó el octavo lugar.

---

<sup>303</sup> Op. cit., p. 18.

<sup>304</sup> Estos datos fueron obtenidos, igualmente en el año 2000; op. cit., p. 25.

<sup>305</sup> Op. cit., p. 26.

**Capacidad instalada de las principales empresas generadoras de  
electricidad en el mundo (MW) en el año 2000.**<sup>306</sup>

<b>Empresa Generadora</b>	<b>Capacidad Instalada (MW)</b>
Electricité de France	103,000
EON, Energie	70,000
ENEL, Group	59,000
Tokyo Electric Power, CO	58,000
American Electric Power	38,000
<b>CFE</b>	<b>35,385</b>
Kansai Electric Power	33,000
Southern Company	32,000
Hydro Quebec	31,000
Tennessee Valley Authority	30,000

Como ya se mencionó, el Estado Mexicano es el único facultado para prestar el servicio público de energía eléctrica en el país, y esto lo hace por medio de dos entidades: la Comisión Federal de Electricidad (primordialmente) y Luz y Fuerza del Centro. Esta última es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de generar, transmitir y distribuir energía eléctrica en la Ciudad de México y en parte de los estados de México, Puebla, Hidalgo y Morelos. Estos órganos dependen del presupuesto federal, por lo que sus avances tecnológicos son nulos. Esta dependencia presupuestal es adversa a las mismas paraestatales. De ahí, que el gobierno considera necesario incentivar al sector privado en la industria eléctrica. La expansión y modernización del sector eléctrico no pueden depender de los ingresos públicos disponibles.

Los particulares pueden participar en el sector eléctrico bajo ciertas modalidades. Las que pueden tener mayor relevancia, de las establecidas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, son las modalidades de autoabastecimiento y de

<sup>306</sup> Tabla obtenida de la obra citada, p. 27.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

cogeneración. Estas modalidades no han sido un factor importante en la planeación y operación del Sistema Eléctrico Nacional, debido a que:

- o No existe la obligación de que la Comisión Federal de Electricidad o Luz y Fuerza del Centro compren los excedentes de energía eléctrica a los permisionarios y, en caso de que así se haya convenido, se está sujeto a la existencia de excedentes.
- o Conforme a la Ley de la materia, los particulares no pueden venderse entre sí electricidad, limitando a los permisionarios en su actividad económica, en cuanto a que sólo puede existir un comprador de sus excedentes, que es el Estado.<sup>307</sup>

La Comisión Reguladora de Energía reportó que para el mes de agosto de 2002, se tenían 251 permisos de generación eléctrica vigentes. *"De acuerdo con la capacidad autorizada en los permisos vigentes, la modalidad de productor independiente tiene la participación más significativa con un total de 8,759 MW, representando el 6.4% del total de permisos vigentes. En contraste el autoabastecimiento que cuenta con 51.4% de los permisos autorizados tiene una capacidad autorizada de 5,925 MW."*<sup>308</sup>

La cogeneración es una modalidad asociada a la industria del petróleo, por lo que su participación en el sector eléctrico no es importante; de ahí que sólo cuenta con el 10.6% de la capacidad total autorizada. La exportación, reporta el menor porcentaje en la capacidad de generación autorizada, participando con sólo 2% del total de los permisos, siendo el 11% de la capacidad total nacional.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Op. cit., p. 72.

<sup>308</sup> Op. cit., p. 30.

<sup>309</sup> Loc. cit.

---

La mayoría de los permisionarios han escogido lo más novedoso en tecnología: las plantas de ciclo combinado, representando el 68.4% de los permisionarios. Esta tendencia reafirma la expectativa del uso de gas natural como combustible en este sector. En agosto de 2002 el gas natural fue el energético más utilizado para generar energía eléctrica, como se demuestra con el 87.4% del total de energéticos usados por los particulares que participan en la industria.<sup>310</sup>

*"La generación potencial de energía eléctrica en agosto de 2002, ascendió a 123,873 GWh, de este total, 48.2% procede de permisionarios de producción independiente de energía, el 27.7% corresponde al autoabastecimiento y 10.0% a permisos de cogeneración."*<sup>311</sup>

Existen deberes del Estado, los cuales deberá cumplir o realizar por medio de sus instancias y recursos, en atención a sus funciones públicas. Por esta función pública, el Estado se encargará de la realización de diversas obras; así como, de la prestación del servicio público de energía eléctrica. Pero el Estado, en algunas circunstancias puede considerar pertinente permitir a los particulares la realización de ciertas obras, o bien que los particulares le presten un servicio para así poder cumplir con sus funciones públicas.

Los medios jurídicos por los cuales el sector privado podrá participar en la industria eléctrica, serán a través de los contratos que se celebren con el Estado. Estos contratos son de naturaleza administrativa y tienen por objeto llevar a cabo una obra pública, un servicio público, o arrendar o suministrar bienes muebles que requiera el Estado.

---

<sup>310</sup> Op. cit., p. 31.

<sup>311</sup> Loc. cit.

---

Existen ciertos contratos que posiblemente sean los que se utilicen en el sector eléctrico mexicano, si se logra la participación de los particulares. Entre los contratos más comunes a celebrar con los particulares están: los contratos de conexión; los contratos de servicio de respaldo de energía eléctrica; los convenios de compraventa de excedentes de energía eléctrica y los convenios de servicios de transmisión. Otros contratos que secundariamente se pacten, puede ser el contrato de obra pública; contrato de adquisición; contrato de arrendamiento de muebles y el contrato de servicios. Existen ciertos requisitos fundamentales que se deberían cumplir antes de la celebración de los contratos mencionados. Primeramente deberá mediar una convocatoria previa, la cual será pública; se presentan proposiciones en sobre cerrado por parte de los interesados. Posteriormente se da la licitación pública, en la que se solicita a los particulares que se encuentren interesados en la celebración de un contrato específico.

El clausulado de los convenios o de los contratos deberán contar con estipulaciones indispensables e irrenunciables, como las referentes a las garantías que se otorgarán por la realización del objeto del contrato, así como de su cumplimiento; o la forma en que se responderá por defectos, vicios ocultos o cualquier otra situación que resulte y sea imputable como responsabilidad de una de las partes, entre otras.

Actualmente, la participación de la inversión privada en el sector eléctrico se presenta en su mayoría por medio de la modalidad de productores independientes. Estos productores independientes celebran contratos de compraventa de electricidad a largo plazo, obligándose a vender la totalidad de su generación a la Comisión Federal de Electricidad. Pero estos contratos y el esquema BLT, (por sus siglas en inglés Build, Lease and Transfer), o CAT (por sus siglas en español Construcción, Arrendamiento y Transferencia), han sido soluciones momentáneas para la obtención de nueva infraestructura y tener mayor capacidad de

generación; además, de que constituyen un pasivo contingente para el Estado y contablemente tienen el efecto parecido al que se produce por la emisión de deuda pública.

Para efectos ilustrativos, en la siguiente tabla se esquematizará la situación de los permisos de generación vigentes al mes de agosto de 2002.<sup>312</sup>

Reformas a la LSPEE	Modalidad	Permisos vigentes	Capacidad autorizada MW	Generación potencial GWh
Permisos anteriores a 1992	Usos propios continuos	60	599	2,027
Posterior	Producción Independiente	16	8,759	59,660
	Autoabastecimiento	129	5,925	34,317
	Exportación	5	2,171	15,542
	Cogeneración	33	2,096	12,327
	Importación	8	153	-
<b>Total</b>		<b>251</b>	<b>19,703</b>	<b>123,873</b>

Es importante mencionar que la industria eléctrica no es ajena a la problemática social referente a la protección ambiental, así como del empleo de los combustibles conocidos como *limpios* y el uso de lo más avanzado en tecnología para la generación de electricidad. Por eso, la autoridad esta fomentando la conversión de plantas generadoras termoeléctricas, que usan como combustible combustóleo con alto contenido de azufre, para transformarse en plantas que generen electricidad teniendo como combustible el gas natural.<sup>313</sup> Esa política relacionada con el mejoramiento del medio ambiente se plasma en ciertas Normas Oficiales Mexicanas, de las cuales a continuación se mencionan las principales.

<sup>312</sup> ídem.

<sup>313</sup> Op. cit., p. 34.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- o *"NOM-085-ECOL-1994. Regula por zonas y por capacidad, los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno, provenientes del equipo de combustión de fuentes fijas que utilizan combustibles sólidos, líquidos o gaseosos."*
- o *"NOM-001-ECOL-1996. Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales."*
- o *NOM-CCA-001-ECOL/96. Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de las centrales termoeléctricas convencionales."*
- o *NOM-114-ECOL-1998. Establece las especificaciones de protección ambiental para la planeación, diseño, construcción, operación y mantenimiento de líneas de transmisión y de subtransmisión eléctrica."*<sup>314</sup>

Se puede concluir que la industria eléctrica mexicana se encuentra en constante transformación debido al aumento de la demanda del servicio de energía eléctrica. Esta demanda se centra en los usuarios industriales y residenciales a nivel nacional. La constante transformación tiene también como factor importante los avances tecnológicos, los cuales -al igual que la política mexicana en cuanto al uso de combustibles- tienden a mejorar el medio ambiente a través de la utilización de combustibles *limpios* usados por industrias *limpias*.

Esta transformación de la industria, tiene como parámetros hacer más eficientes los procesos de generación de energía eléctrica y reducir los gastos de las inversiones iniciales, para esperar un regreso de las mismas convertidas en utilidades más pronto. Nuestro sector eléctrico depende del presupuesto de la

---

<sup>314</sup> Loc. cit.

Federación, situación que no le permite autodeterminarse e implica un gasto al erario público, que no debería ser absorbido por el Gobierno Federal. Por esta última razón, es difícil que se cumpla con las exigencias -a largo plazo- del mercado nacional de la electricidad. A pesar de las reformas de 1992, en donde los particulares pueden participar en ciertas actividades del sector, su participación no ha sido fundamental ni significativa. El sector eléctrico mexicano debe afrontar la creciente demanda, por lo que es necesario tomar con seriedad dicha situación y no se debe permitir que intereses políticos espurios desvíen la atención de la sociedad mexicana sobre lo que pueda estar por venir en la industria eléctrica. A su vez, se debe evitar que se presenten modificaciones legales absurdas y que no permitan el crecimiento económico del país, ya que al parecer pocos se han dado cuenta del beneficio social que la electricidad trae consigo. Las consecuencias sociales por la falta de planeación puede frenar totalmente el proyecto económico y social de desarrollo del país.

## II. La Reforma al Sector Eléctrico Mexicano Propuesta por el Ejecutivo Federal

### a. Antecedentes y Objetivos

El Gobierno Federal con la intención de mejorar la situación del sector eléctrico ha implementado diversas medidas; de las cuales, hasta el momento ninguna ha fructificado. Un ejemplo de esto es la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a que el 24 de mayo de 2001 el Presidente de la República emitió un Decreto en el que se reformaba lo relativo a la compra de excedentes de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad a las empresas cogeneradoras y autoabastecedoras. Por este Decreto, el 7 de julio de 2001, miembros del Congreso de la Unión interpusieron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Ejecutivo Federal,



---

argumentando que el Ejecutivo Federal en exceso de sus funciones reglamentarias invadió facultades que son propiamente concedidas al Poder Legislativo. Casi un año después, el 25 de abril de 2002, la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la reforma emitida por el Ejecutivo Federal el 24 de mayo de 2001. A pesar de lo anterior, el Ejecutivo Federal presenta a discusión un proyecto de reforma al sector eléctrico mexicano, el cual incluye *forzosamente* una reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, para que posteriormente se reforme la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su respectivo Reglamento; o bien, que se abroguen esta Ley y Reglamento y que se presenten otras leyes que regulen al sector eléctrico mexicano. A continuación realizaré algunos comentarios sobre la controvertida reforma al sector eléctrico mexicano.

La reforma energética en México ha sido un tema que se viene discutiendo desde la última década del siglo pasado. Las transformaciones del mercado y de la tecnología, más el incremento de la demanda han sido factores que desde ese entonces han sido estudiados. La Comisión Federal de Electricidad era urgida para elaborar una prospectiva acerca del sector eléctrico, en donde se debían señalar las tendencias del mercado y las opciones reales de expansión y crecimiento del sector; mencionando el costo de los proyectos y si existía la necesidad de requerir de la participación de los particulares. También, desde ese entonces, la política de diversificación de combustibles tendiente a reducir el uso de hidrocarburos y a incrementar la capacidad de generación por medio de la optimización del uso de los combustibles fue patente, esto se debe a que la mayoría de las plantas generadoras de electricidad dependían de los hidrocarburos, en especial del combustóleo. A su vez, se consideró útil la participación de los particulares en el sector, pero solamente para efectos de generación de electricidad, buscando el Gobierno Federal destinar más recursos a la expansión de redes de transmisión y distribución. Por lo anterior, se dieron las reformas de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Esta medida no ayudó del todo, porque la

---

participación del sector privado es mínima. Esto no alivió del todo la carga del Gobierno Federal en la generación de energía eléctrica. La transformación del sector eléctrico mexicano deberá ir desde el fortalecimiento de los organismos que intervienen en él, hasta la implementación de planes de expansión y esquemas de participación adecuados a nuestra realidad, a nuestro mercado. La afectación social de no atender la situación actual del sector, será percibida de manera inmediata debido a que los grandes demandantes de este energético son la industria y el servicio residencial. Su afectación traería poco crecimiento económico en el caso de la industria, y descontento social en el caso del servicio residencial, creando un clima de poca confianza por la nula respuesta que pueda dar el Gobierno Federal a situaciones como esta. <sup>315</sup>

Con la propuesta de modernización del sector eléctrico, el Gobierno Federal busca:

1. Modernizar la estructura del sector eléctrico.
2. Lograr un fluido eléctrico con la mejor calidad y al mejor precio.
3. Que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de fluido eléctrico sea por medio de *empresas de calidad mundial*.
4. Satisfacer las demandas específicas de cada tipo de usuario. <sup>316</sup>

Coincidiendo con esta propuesta, el sector eléctrico es un *"detonador de desarrollo y desempeño económico y social"*; por lo que es urgente realizar esta reforma y,

---

<sup>315</sup> **CRISTERNA OCAMPO, Rafael;** Plan de Expansión del Sector Eléctrico. Extraído de "La Energía en México. Replanteamiento de Retos y Oportunidades". Primer Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para la Economía Energética, A.C.; celebrado del 6 al 8 de septiembre de 1995. Organizado por la UNAM, Programa Universitario de Energía, la Asociación Mexicana para la Economía Energética, A.C. y el Instituto Mexicano del Petróleo. Editado por la UNAM y el IMP, México: 1996, pp. 25-32.

<sup>316</sup> Información obtenida de la Propuesta de Modernización, Sector Eléctrico. Publicado en la página de Internet de la Secretaría de Energía, p. 5.

---

en especial, si los cuatro puntos arriba referidos son objetivos a alcanzar. Es de gran importancia que los entes públicos que participen en el sector se les dote de autonomía, liberando al sector eléctrico de influencias políticas o externas que eviten el manejo, la planeación y desarrollo del sector de forma autónoma. El fortalecimiento de los entes públicos es uno de los primeros objetivos, de ahí que se proponga transformarlas de empresas públicas a empresas de Estado. *"Una empresa de gobierno, usa su potencial para cubrir las necesidades de gasto corriente, mientras que una empresa de Estado, es una poderosa herramienta para garantizar la viabilidad de nuestro desarrollo económico y humano."*<sup>317</sup> Esta distinción no es del todo clara, y considero que tiene fines políticos y no el ánimo de hacer una distinción. La diferencia está en la autonomía de dichos entes, ya que lográndose ésta, se reportarán más ganancias por la administración de los mismos, además de no depender económicamente del Gobierno Federal y alejando *intenciones espurias*, ajenas del servicio público que brindan a la sociedad.

La propuesta resalta la necesidad de una reorganización industrial, por la que se asimile nueva tecnología y se presten diversos servicios, entre los que se incluye el servicio público de energía eléctrica. Esto se logrará por medio de la inversión privada. Por lo anterior, se busca eliminar el esquema que considera a toda la electricidad como un servicio público, ya que esto evita la expansión y modernización planteada por no ser atractiva a la inversión.

Así, la reforma estructural planteada busca cumplir con estos objetivos:

- o *"Lograr el abasto de electricidad suficiente para cubrir el crecimiento de la demanda de energía eléctrica."*

---

<sup>317</sup> Op. cit., p. 5-6.

- 
- o *"Llevar a cabo una profunda modernización de la infraestructura actual para alcanzar una mayor eficiencia del sector."*
  - o *"Fortalecer a las empresas públicas del sector, para que tengan un funcionamiento equiparable al de sus competidoras y puedan por lo tanto, convertirse en empresas públicas productivas."*
  - o *"Disminuir la dependencia del sector en los recursos públicos."*<sup>318</sup>

El sector eléctrico se encuentra en un problema, porque el aumento de la demanda de electricidad va por encima del crecimiento del Producto Interno Bruto (la demanda de electricidad y el Producto Interno Bruto guardaban una proporción, ya que al crecer el último la demanda de electricidad también), así como de los ingresos públicos. Esto demuestra que el esquema financiero del sector está siendo superado, por eso es necesaria la participación de la inversión privada.

Con la presente reforma se pretende agregar más capacidad de generación a la capacidad instalada – se busca incrementar a 32,000 MW a la capacidad instalada – y modernizar los sistemas de transmisión y distribución de electricidad, para lograr estándares internacionales de calidad y eficiencia del servicio. Para lograrlo, se necesitan inversiones por un monto de seiscientos cincuenta mil millones de pesos.<sup>319</sup> Actualmente se responde a la demanda que crece continuamente sin modernizar completamente el sector, el cual a nivel internacional se encuentra disminuido. Aproximadamente el 44% de las plantas generadoras cuentan con más de treinta años de vida activa, y se estima que para el 2010 tal proporción será del 70%.<sup>320</sup>

---

<sup>318</sup> Op. cit., p. 6.

<sup>319</sup> Op. cit., p. 11.

<sup>320</sup> Loc. cit.

---

Además, la industria eléctrica debe responder a la economía globalizada, a la que México busca pertenecer. Se debe lograr su expansión y modernización para poder considerarla como una industria competitiva. Por tal, la propuesta plantea la necesidad de la participación del sector público, social y privado; para así participar en el desarrollo de la industria y evitar que el gobierno garantice dicho sector.

Con el objeto de reemplazar la infraestructura vieja por una nueva, se pretende abrir el mercado para que varios productores compitan y así se de ese reemplazo. Por eso, el sector paraestatal de la industria eléctrica, deberá modernizarse por medio de mejores esquemas de financiamiento y tributarios, permitiendo a los integrantes de dicho sector competir con otras empresas de manera eficiente y prestando un servicio de alta calidad.

El mercado eléctrico nacional deberá conformarse de más proveedores y compradores de energía eléctrica, para que bajo especificaciones técnicas, la diversificación de servicios y planes financieros en beneficio de los usuarios del servicio público, se fortalezca el mercado y se logre la tecnificación deseada. Por lo anterior, es imperativo modernizar a las empresas paraestatales de energía eléctrica para mejorar su servicio y calidad en el suministro. El mercado será compartido por los proveedores privados y sociales, debido a que se considera que así se logrará tener una industria eficiente que preste el servicio público a un menor costo, y que brinde un servicio adecuado a las necesidades de cada uno de los usuarios: industrias, comercios, servicio residencial, hasta el servicio al sector agrícola.

La modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento, deberán garantizar la participación de los particulares en el sector eléctrico (claro, de manera distinta a como lo hacen ahora). Deben crearse condiciones de equidad entre los

participantes del sector basándose en la certidumbre y transparencia, para así llegar a altos niveles de eficiencia en el sector.

Para lograrlo se debe:

1. Dotar de autonomía de gestión plena a las empresas paraestatales de la industria eléctrica.
2. Buscar garantizar el menor costo para los consumidores finales del servicio público.
3. Permitir la participación de los sectores privado y social en la generación, transformación, distribución y abastecimiento, en el caso de la energía eléctrica no destinada al servicio público.
4. Garantizar que todos los usuarios reciban energía eléctrica bajo las mismas condiciones, dotando al Centro Nacional del Control de Energía <sup>321</sup> de independencia para garantizar esto.
5. Crear el marco jurídico idóneo para dar seguridad jurídica a los participantes de la industria, y que la Comisión Reguladora de Energía regule la transmisión, distribución, suministro y venta de energía eléctrica, además de optimizar los precios y calidad del servicio y, así beneficiar al consumidor final.
6. Fortalecer la política energética del sector eléctrico buscando la expansión del sector (en particular en la generación, transmisión y distribución) y el desarrollo de la parte complementaria del sector.
7. Ampliar las facultades de la Comisión Reguladora de Energía. <sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> "El Centro Nacional del Control de la Energía es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de controlar el Sistema Eléctrico Nacional y operar el despacho de generación nacional." Op. cit., p. 45.

<sup>322</sup> Op. cit., p. 13.

b. La Iniciativa de Reforma

Se proponen reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales, consistentes en: *"reservar a la Nación en forma exclusiva la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como permitir a los usuarios, que por sus necesidades particulares tanto económicas como de consumo, tengan la oportunidad de optar por fuentes alternas de suministro, es decir, generar por sí mismos la energía que requieren, o bien, optar por adquirirla de un tercero mediante contratos de largo plazo."*<sup>323</sup> El objeto de la iniciativa de reforma es:

1. Fijar las bases para modificar la industria eléctrica.
2. Lograr en el largo plazo que el suministro de electricidad sea suficiente, confiable, de calidad y que cuente con precios competitivos.

El Titular del Ejecutivo Federal propone reformar el artículo 27 constitucional en su párrafo sexto. Para un mejor entendimiento y con el objeto de comparar, la siguiente tabla contiene el texto vigente y a su vez la propuesta de reforma.

---

<sup>323</sup> Op. cit., p. 15.

<b>Texto Vigente</b>	<b>Reforma Propuesta</b> <sup>324</sup>
<p><b>Artículo 27, párrafo sexto:</b> En los casos a que se refieren...Las declaratorias correspondientes... o de minerales radioactivos,...Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p><b>Artículo 27, párrafo sexto:</b> En los casos a que se refieren...Las declaratorias correspondientes... o de minerales radioactivos,...Corresponde exclusivamente a la Nación <i>la prestación del servicio público de energía eléctrica, en los términos que establezca su ley; en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio y para el estado, así como generar electricidad y prestar servicios a los usuarios cuyo consumo rebase los mínimos previstos en esta ley y cumplan con los requisitos que ésta establezca; el Estado garantizará el acceso y uso no discriminatorio de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución.</i></p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Con esta propuesta de reforma, a la Nación le correspondería la prestación del servicio público de energía eléctrica. Se mantiene dicha obligación, pero aquí, el proyecto de reforma remite directamente a la Ley específica (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica), siendo ésta quien establecerá los términos en que se preste el servicio. Además, se mantiene la restricción en cuanto al otorgamiento de concesiones a particulares con respecto de la prestación del servicio público de energía eléctrica. Y por último, la Nación podrá aprovecharse de los bienes y recursos naturales necesarios para prestar ese servicio público. La Nación tendría por mandato constitucional —en el caso en que la reforma sea aprobada— la

<sup>324</sup> Loc. cit.



obligación de prestar el servicio público de energía eléctrica, en el entendido de que no se pueden otorgar concesiones al respecto y la Nación tendrá el aprovechamiento directo de los medios para cumplir con este servicio. Parece no haber modificación alguna con respecto al texto constitucional vigente, solamente que ya no se especifica que la Nación tiene la exclusividad de la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica. Esto se omite —en mi opinión— para permitir a los particulares la generación de electricidad y la prestación de otros servicios relacionados. Ya sea que se modifique la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, o bien que se busque la creación de una nueva Ley de la materia, se deberán atender los siguientes aspectos:

- o Delimitar lo que implica el servicio público de energía eléctrica para efectos de que los entes paraestatales del sector presten un buen servicio.
- o Establecer las facultades y obligaciones del Estado, con relación a la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- o Reiterar que no se otorgarán concesiones a los particulares para prestar el servicio público. Esto último es de gran importancia debido a que la reforma al 27 constitucional también permite a los particulares prestar diversos servicios a los usuarios, razón por la que no esta de más aclarar esa situación, y delimitar lo que implica el servicio público de energía eléctrica.
- o Establecer bajo qué título la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales necesarios para prestar el servicio público de energía eléctrica.
- o Bajo qué modalidades los particulares podrán generar electricidad. Fijar el esquema de operación por el cual se dará el consumo propio. Y por último, por qué medios o cuál será la forma en que estos generarán electricidad para vender al Estado.

- o Enunciar los servicios que los particulares podrán prestar a los usuarios y establecer cuál será y cómo se determinará el consumo mínimo a rebasar, para que los particulares puedan prestar dichos servicios.
- o También, se deberá especificar cómo se cumplirá con la obligación de garantizar a todos los permisionarios el uso de la Red Nacional de Transmisión y de las redes de distribución; particularmente en el caso de que por falta de capacidad técnica no se pueda hacer lo anterior.

La propuesta de reforma constitucional incluye la modificación al artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución; por lo que presento otra tabla comparativa, en donde se encontrará el texto vigente y la propuesta de reforma.

<b>Texto Vigente</b>	<b>Reforma Propuesta</b> <sup>325</sup>
<b>Artículo 28, párrafo cuarto:</b> No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:...; electricidad...	<b>Artículo 28, párrafo cuarto:</b> No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas:... <i>minerales radioactivos y generación de energía nuclear; servicio público de energía eléctrica y ...</i>

La propuesta de reforma para el artículo 28 constitucional, señala lo que se considerará como *área estratégica*, incluyéndose el servicio público de energía eléctrica. El texto constitucional vigente, se refiere a toda la industria eléctrica, por lo que no hay distingo entre la generación, conducción, distribución, transformación o transformación de la electricidad, o bien, al servicio público de energía eléctrica, o cualquier otro rubro del sector eléctrico. Sin mediar excepciones, la electricidad implica un área estratégica de la cual la Nación es,

<sup>325</sup> Op. cit., p. 16.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

---

todavía, la única facultada para dirigir el camino del sector eléctrico y cumplir el fin social para el cual ha sido destinado este energético.

El texto propuesto como reforma al artículo 28 constitucional especifica que la Nación tendrá facultades exclusivas sobre el servicio público de energía eléctrica, al que le da la calidad de área estratégica; dejando los demás rubros de la industria eléctrica en manos de los particulares. De esta manera, los particulares podrán cumplir con la generación de electricidad la que podrán vender a otros particulares o al Estado y, a su vez, prestar otros servicios a ciertos consumidores si su consumo de electricidad rebasa los mínimos que establecerá la Ley respectiva.

La reforma en el sector energético es necesaria, por constituir un factor fundamental para el crecimiento económico. La propuesta debe representar un esfuerzo serio para resolver la demanda energética y mantener el crecimiento económico del país.

En un principio, se deberán tomar las medidas pertinentes para lograr la ansiada autonomía de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, para después pensar en abrir un mercado y dejar a las dos paraestatales a competir con empresas que llevan más tiempo en el mercado. Estas empresas, además de contar con una basta experiencia técnica, cuentan con una estructura dinámica y funcional a su interior, lo que implica que cuentan con una alta eficiencia y calidad. Aunque estas paraestatales han hecho un buen papel, Obasta recordar que cuentan con el apoyo del Gobierno Federal, lo que demuestra que no son autosuficientes del todo.

---

La autonomía de gestión de los organismos mexicanos de la industria eléctrica deberá de ser anterior a la reforma constitucional. Consolidada la autonomía de gestión, se deberá:

1. Demostrar a la sociedad y a los miembros del Congreso de la Unión que estas paraestatales cuentan con la capacidad suficiente para competir con otras empresas en el mercado eléctrico nacional.
2. Que no se pone en peligro a las propias paraestatales y a toda su infraestructura, que prácticamente abarca todo el país. De lo contrario, la afectación directa a las paraestatales y a la infraestructura constituirán un error económico y político, además de traer como consecuencia la desconfianza de la sociedad hacia el Gobierno Federal.
3. Demostrar que permitir a los particulares intervenir en el sector eléctrico, no implica vender o privatizar (situación que se explicará más adelante) el sector; sino que busca mejorar la forma en que se prestará el servicio de electricidad especializándolo, en razón de que las industrias son uno de los grandes consumidores de electricidad del país, por lo que sus demandas de electricidad son distintas a las del servicio residencial, los otros grandes consumidores de electricidad.

Se desea que los particulares puedan invertir y participar en este sector, para aligerar la carga del Gobierno Federal, y que éste únicamente preste el servicio de energía eléctrica. Considero que pocas serán las empresas 100% nacionales interesadas en participar en el sector, por lo que el mercado posiblemente sea atractivo para las empresas extranjeras, las cuales pueden optar por constituir una nueva sociedad, en donde se asocien con mexicanos o empresas mexicanas, o bien constituir una oficina o sucursal de la propia empresa extranjera en México. Claro está que para lograr lo anterior, se necesitan hacer varias modificaciones legales, aspecto que más adelante se comentará. La competencia será dura, y las

---

empresas de Estado se mantendrán incólumes, porque la actividad que desempeñen será la prestación del servicio público de energía eléctrica. En ciertas ocasiones competirán con las otras empresas (todo hace suponer esto), en cuanto al servicio especializado que requieren ciertos usuarios. Hay que recordar que la infraestructura del sector eléctrico pertenece al Gobierno Federal y que impera en la reforma constitucional el principio de acceso y uso no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las redes de distribución, por lo que es posible que se den convenios o contratos que reportarán ganancias al Gobierno Federal por el uso de dichas redes.

La reforma propuesta busca delimitar el campo de acción de la Nación en el sector eléctrico, circunscribiéndolo al servicio público de energía eléctrica. Se permitirá la participación de los particulares en la generación de electricidad y en la prestación de otros servicios correlativos, bajo ciertas condiciones que establecerá la Ley de la materia. Se debería especificar que el control de la industria eléctrica en México, estará bajo la supervisión del Gobierno Federal, a través de las instancias correspondientes. Es decir, la rectoría del sector eléctrico será competencia de la Nación. Este punto debería incluirse en la reforma constitucional, debido a la importancia que demanda.

#### c. Reforma o Abrogación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

La Propuesta de Modernización del Sector Eléctrico no incluye un proyecto de Ley o modificaciones a la Ley y Reglamento vigentes, solamente se hace la mención de reformar y adicionar el entorno jurídico del sector. También, se plantea que se deberá expedir una nueva Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad y una nueva Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía. A su vez, reformar y adicionar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la Ley de la

---

Comisión Reguladora de Energía. Cabe mencionar que se especifica que estas son algunas de entre otras reformas y adiciones,<sup>326</sup> con lo que vemos la falta de seriedad, al respecto de la reforma propuesta, esperemos que en el momento en que se contemplen todas las leyes que tengan que ver con el sector y las que tengan injerencia indirecta con el mismo, sean contempladas y se de coherencia a la reforma. Esta reforma implica la coordinación con otras autoridades competentes para modificar ciertas leyes, situación que se deberá contemplar para implementar lo necesario para que se lleve a cabo y realizar una reforma coherente con el marco jurídico vigente.

La reforma a la legislación secundaria deberá referirse a ciertos aspectos importantes. Por ejemplo, si se reforma o aboga la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se debe aclarar qué es lo que implica el servicio público eléctrico y, también, cual será el mínimo a rebasar de consumo para que los particulares puedan prestar a los usuarios ciertos servicios. Con motivo de esto último, se debe hacer mención al respecto de cuales serán las actividades que desempeñarán los particulares bajo el amparo del nuevo marco jurídico propuesto, qué modalidades de participación existirán para que participen los particulares; así como los requisitos a cumplir y los derechos y obligaciones que adquieran por ser parte del sector eléctrico mexicano.

Con el objeto de lograr la autonomía de gestión, la nueva Ley de la Comisión Federal de Electricidad deberá contemplar la forma en que esta Comisión funcionará para ser más eficiente y competitiva; así como, mantener la autonomía de ésta frente al Gobierno Federal y que no implique una partida gravosa del presupuesto federal. Igualmente, deberá incluir las nuevas facultades que se le otorgarán para vigilar el cumplimiento de la Ley. Lo mismo deberá contener la Ley

---

<sup>326</sup> Loc. cit.

---

Orgánica del Centro Nacional del Control de Energía, en especial: cuál será su naturaleza y su ubicación conforme al esquema de la Administración Pública Federal.

#### d. La Inversión Extranjera y la Reforma Propuesta

Las empresas interesadas en participar en el sector eléctrico posiblemente sean de origen extranjero. Podrán optar por asociarse con personas físicas o morales mexicanas para constituir una sociedad, o por constituir una Sociedad Anónima o una Sociedad de Responsabilidad Limitada con la posibilidad de ser de Capital Variable. Considero que este escenario es el que se busca con la reforma deseada. La transformación del sector implicará el ingreso de tecnología y esquemas de organización más eficientes, aspectos que caracterizan a las empresas extranjeras.

En este sentido, es necesario reformar la Ley de Inversión Extranjera, que considera como reservadas de manera exclusiva a la Nación ciertas actividades económicas por ser consideradas áreas estratégicas; dentro de estas actividades reservadas se encuentra la electricidad.<sup>327</sup> La reforma a esta Ley deberá presentarse simultáneamente con las reformas del sector eléctrico; de lo contrario, la reforma eléctrica carecería de coherencia con la totalidad del marco jurídico, dejando inservible la reforma, al estimarse difícil que varias empresas con la totalidad de capital accionario mexicano participen en la industria eléctrica.

En el caso de que se reforme la Ley de Inversión Extranjera vigente, se deberán modificar los artículos que eviten la participación de extranjeros en el sector eléctrico mexicano, los cuales son:

---

<sup>327</sup> Artículo 5, fracción III de la Ley de Inversión Extranjera.

- o **Artículo 5, fracción III.** Conforme a este precepto, se reserva de manera exclusiva al Estado ciertas actividades que son áreas estratégicas, como la electricidad.
- o **Artículo 7.** Esta disposición especifica el porcentaje con el que la inversión extranjera puede participar en ciertas actividades económicas. Si se busca que la inversión extranjera se interese en invertir en el sector eléctrico, se deberá reformar también este artículo, ya sea adicionando un inciso en cualquiera de las tres fracciones del artículo. Las fracciones contemplan una participación de los inversores extranjeros, primeramente de 10%; luego un porcentaje de 25%; y por último, un porcentaje de 49%. Considero que si se reforma la fracción III, el hecho de que se permita como máximo de inversión el 49%, convertiría en atractiva la reforma al sector eléctrico.
- o **Artículo 9.** Este artículo menciona la posibilidad de que la inversión extranjera pueda participar directa o indirectamente en sociedades mexicanas en una proporción mayor del 49% de su capital social; previa autorización de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera y que sus activos estén por encima del monto establecido por la propia Comisión. La reforma al artículo debe buscar restringir lo antes dicho, debido a que las sociedades que tengan por objeto social dedicarse al sector eléctrico, pueden solicitar autorización para el aumento del porcentaje de participación de inversión extranjera en el capital social de la empresa. En caso de aprobarse dicho aumento se tendrá como consecuencia el rechazo social y se pondría en duda el objeto de la reforma eléctrica por parte de la opinión pública. Para las empresas con capital extranjero, será más fácil aumentar sus activos hasta por el monto que establece la Comisión y así solicitar la autorización. Entonces, varias empresas desplazarán a los accionistas mexicanos, dejando la posibilidad de que el sector se torne en un mercado para extranjeros.



Haciendo las modificaciones pertinentes a la Ley se permitirá la participación de las empresas extranjeras en el sector, buscando que éstas traigan consigo nuevas estructuras de administración para lograr eficiencia y satisfacer las necesidades especiales de los usuarios. Traerán tecnología de punta a fin de transformar la infraestructura del sector eléctrico mexicano para lograr la transición necesaria y deseada.

#### e. Aspectos que la Propuesta de Reforma no Contempla

##### 1. Uso de la energía no renovable

La propuesta de reforma no contempla ciertos aspectos importantes, como el uso de fuentes renovables de energía para la generación de la electricidad. Esta energía renovable permitiría una explotación ilimitada del recurso, porque no se disminuye conforme a su uso. Es necesario estructurar un plan, en donde los combustibles se diversifiquen enfatizando el uso de energía renovable para lograr generar electricidad a bajo costo y, a su vez, apoyar el crecimiento económico del país.

Nuestro país cuenta con diversos recursos energéticos renovables. En la actualidad su exploración y estudio han sido nulos. La utilización de energía renovable puede darse en el sector rural, en las llamadas *plantas auto-contenidas* para generar electricidad y ser utilizadas por residencias o por zonas comerciales o industriales.

La implementación de estas fuentes de energía implican beneficios económicos y ambientales. Permiten la sustitución de los combustibles fósiles, por lo que no contaminan o bien emiten un bajo nivel de contaminación. Un aspecto negativo de las fuentes renovables de energía se encuentra en que los procesos de generación se están perfeccionando o ya se perfeccionaron, por lo que resulta costoso (en un

principio) la implementación de esta tecnología en la generación de electricidad. A corto plazo, puede ser gravosa su implementación, pero a largo plazo se convertirá en gananciosa.

La experiencia de nuestro país con las fuentes renovables, se ha desarrollado en la hidroelectricidad y en la geotermia.<sup>328</sup> Así, *"en el año 2001 representaron 27.1% de la capacidad total del Sistema Eléctrico Nacional y aportaron el 17.1% de la generación total."*<sup>329</sup> Otras tecnologías utilizadas son los recursos eólicos y de biomasa; esta última utilizada en la industria azucarera y en la de celulosa y papel.<sup>330</sup>

A continuación se mencionarán diversas fuentes de energía renovable y la viabilidad para ser utilizadas en el país.

- *Energía Solar.* Este tipo de energía es la más importante en el mundo. La radiación infrarroja y ultravioleta al entrar a la atmósfera terrestre se transforma y produce varios efectos físicos que pueden ser utilizados como fuente de generación de energía. Como ejemplo encontramos el *"viento, biomasa, la diferencia de temperaturas oceánicas y la energía de las olas."*<sup>331</sup> Dispositivos fotovoltaicos son los que permiten el uso de la energía solar y comúnmente se utilizan en regiones alejadas de redes de transmisión o de distribución. Se utilizan como apoyo del sistema eléctrico en regiones con alta demanda de electricidad durante el verano.<sup>332</sup> *"El potencial de energía solar en México es uno de los más altos del mundo, aproximadamente, tres cuartas*

---

<sup>328</sup> Prospectiva del Sector Eléctrico 2002-2011, op. cit., p. 90.

<sup>329</sup> ídem.

<sup>330</sup> Ibidem.

<sup>331</sup> Op. cit., p. 91.

<sup>332</sup> Loc. cit.

---

*partes del territorio nacional, son zonas con una insolación media del orden de los 5 kW/m<sup>2</sup> al día.*<sup>333</sup>

El costo de los sistemas fotovoltaicos es alto, pueden costar entre \$3,500.00 a \$7,000.00 de dólares norteamericanos por "kW instalado, y de 25 a 150 centavos de dólar por kWh generado. Para los sistemas fototérmicos los costos correspondientes se pronostican en el rango de 2,000 a 4,000 dólares por kW y de 10 a 25 centavos de dólar por kWh.

<sup>334</sup>

- *Energía Eólica.* Las empresas generadoras de electricidad tienen puestas sus esperanzas en la energía eólica. Con esta se generaría energía eléctrica masivamente en el mediano plazo. *"La capacidad mundial de generación de energía eólica conectada a red actualmente rebasa los 25,000 MW, mientras que otras tecnologías, como la fotovoltaica, se instalan en cantidades superiores a los 200 MW/ año, en aplicaciones de electrificación rural y en aplicaciones conectadas a red."*<sup>335</sup> El potencial de esta energía en nuestro país es mayor a 5,000 MW, en zonas como el sur del Istmo de Tehuantepec, con una capacidad de generación de 2000 a 3000 MW; también en las penínsulas de Baja California y Yucatán, Zacatecas, en el área del altiplano central; a lo largo de las costas del país y en la frontera con los Estados Unidos de América.

El monto de la inversión para las instalaciones de esta energía es de aproximadamente \$1,000 dólares norteamericanos por kW instalado y, por lo que respecta al costo de generación, éste oscila entre 5 y 11 centavos por dólar por kWh.

<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> ídem.

<sup>334</sup> Op. cit., p. 92.

<sup>335</sup> Loc. cit.

<sup>336</sup> ídem.

- 
- *Minihidráulica.* La cuantificación del potencial de la energía minihidráulica no se ha hecho. A pesar de esto, se considera que México cuenta con un gran potencial. La Comisión Federal de Electricidad estima un potencial económicamente aprovechable de más de 300 MW.<sup>337</sup> Veracruz y Puebla son los Estados de la República que posiblemente se beneficien más de esta forma de generar energía.

Instalar una planta de generación de energía eléctrica basada en la tecnología minihidráulica, puede costar entre \$800 y \$6,000 dólares norteamericanos por kW instalado, y el costo de generación oscila entre 3 a 35 centavos de dólar norteamericano por kWh. <sup>338</sup>

- *Biomasa.* La biomasa implica el uso de materia orgánica para ser transformada en energía. Como ejemplo encontramos la utilización de desechos sólidos urbanos, así como agropecuarios, madera, follaje y residuos de bosque. El uso de la biomasa se da por medio de la combustión directa o por la conversión de la biomasa en otros combustibles por medio de la biodigestión anaerobia, pirólisis, gasificación o fermentación.

*"El Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), estima que la producción de residuos sólidos municipales en el país es de 90 mil toneladas diarias, con lo que se podría soportar una capacidad de generación aproximada de 150 MW. Esta alternativa de generación puede ser ya rentable en el caso de ciudades medianas y grandes, para propósitos de autogeneración municipal."*<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> Ibidem.

<sup>338</sup> Ibid.

<sup>339</sup> Op. cit., p. 93.

---

La inversión necesaria para el uso de la tecnología de la biomasa, va desde los \$630.00 a \$1,170 dólares norteamericanos por kW de capacidad de instalación. La electricidad generada cuesta de 4 a 6 centavos de dólares norteamericanos por cada kW generado.

- *Geotermia.* La geotermia depende del avance de la tecnología para utilizar diversos medios para generar energía eléctrica. Por ejemplo, existe tecnología que permite obtener de una roca seca caliente energía geotérmica. La Comisión Federal de Electricidad ha identificado 1,400 manifestaciones termales en veintisiete Estados de la República. Este medio para generar electricidad no tiene un alto impacto ambiental y su costo varía entre 4 y 7 centavos de dólar americano por kWh.<sup>340</sup>

La propuesta de reforma no habla de aspectos tan importantes. No se sabe si se harán adecuaciones a la Ley y al Reglamento, o a la política energética del país para fomentar o seguir con los planes de diversificación de energéticos para generar energía eléctrica. Si bien es cierto, las plantas generadoras de ciclo combinado son las que están prevaleciendo sobre otras que utilizan diversa tecnología, porque son plantas limpias y tienen como combustible el gas natural. Por lo anterior, este tipo de plantas son prometedoras en el futuro. Esto ha traído como consecuencia que se mejoren las plantas generadoras de electricidad a base de combustóleo y de carbón, constituyéndose en competidores para las plantas de ciclo combinado, las que no dejan de ser contaminantes. La diversificación de energéticos, debe ser comprendida bajo la óptica de la utilización de recursos renovables; de lo contrario, la afectación directa la sufrirá el ambiente y en consecuencia la sociedad, provocándose un problema a nivel global.

---

<sup>340</sup> Loc. cit.

---

## 2. La Adopción de la Tecnología de los Nuevos Participantes en el Sector Eléctrico

La investigación científica en México es escasa debido a la falta de recursos que se destinan a esta área. La investigación debería ser una de las prioridades de nuestro gobierno para no depender de tecnología extranjera, la cual es costosa. Actualmente, la industria eléctrica depende de plantas generadoras de origen extranjero, lo que hace difícil su mantenimiento y reparación, porque hay pocos ingenieros o técnicos capacitados para mantenerlas y repararlas. Además, el costo de las refacciones es alto y deberán requerirse al país de donde es originaria la maquinaria. Estos aspectos imponderables van en detrimento del sector y en consecuencia de la sociedad, situación que pone en desventaja a las paraestatales encargadas de prestar el servicio público de energía eléctrica, debilitándola económicamente y en un futuro no les permitirá lograr la autonomía de gestión deseada.

Deberá constreñirse a los particulares a que participen en el sector eléctrico para que permitan a universidades o instituciones de enseñanza técnica -públicas o privadas- a conocer el funcionamiento técnico de sus plantas generadoras y de la maquinaria que se utilice en el proceso de generación de energía eléctrica. Esta obligación se aplicará a las empresas que utilicen tecnología convencional y, en especial, a las empresas que generen energía por medio de tecnología de *punta*. Esta obligación se deberá incluir en la Ley de la materia o en los permisos que se les otorgue para generar electricidad, cualquiera que sea la modalidad solicitada por el particular. La imposición de esta obligación a los permisionarios deberá ir acompañada por los acuerdos que realice el Gobierno Federal con las mencionadas instancias educativas. Se tendrá por objetivo preparar técnicos que conozcan de la (moderna) industria eléctrica, y lo más importante será fomentar la investigación en este ramo para fortalecer a las empresas paraestatales con técnicos y

---

tecnología mexicana. El objetivo consiste en la posibilidad de que inversionistas mexicanos decidan crear empresas que no tengan capital extranjero y que cuenten con tecnología y técnicos mexicanos.

La propuesta no operará por sí misma y sus frutos no se verán inmediatamente, pero lo que llamo *absorción de la tecnología*, puede ser el mecanismo que permita la creación de nueva maquinaria. Esta no será tan onerosa por ser de manufactura nacional y, además, se contará con técnicos mexicanos con mayores conocimientos. Así se logrará mayor eficiencia y, en caso de que se apruebe la reforma eléctrica, las empresas paraestatales podrán competir en mejor forma con los permisionarios.

El fomento de la investigación permitirá que la absorción de tecnología funcione. El hecho de permitir que se estudie la tecnología moderna (o convencional) de los permisionarios, con la finalidad de crear la propia, será un factor fundamental para la deseada autonomía de gestión de las empresas paraestatales del sector. Para impulsar la investigación se deberán de realizar concursos a todo nivel (desde estudiantes hasta investigadores) con el objeto de desarrollar tecnología más eficiente y menos contaminante. El apoyo que brinde el Gobierno Federal en este caso será importante por lo que se deben de destinar recursos federales para fomentar la investigación y desarrollo de tecnología; esto constituye una base importante de la economía en donde los apoyos no se esperan de afuera, sino que se generan en el mismo país, fortaleciéndose al país económicamente y beneficiándose a la sociedad simultáneamente.

La absorción de la tecnología es necesaria para que los estudiantes, investigadores y técnicos se basen en los adelantos técnicos, no sólo estudiando esquemas o por lo dicho en libros, sino en contacto con la maquinaria; a partir de la tecnología de punta, para mejorarla o desarrollar nuevos medios de producción, pero conforme a

---

lo más avanzado en cuanto a tecnología se refiere. Será necesario el apoyo del Gobierno Federal a los interesados en investigar en esa rama, permitiéndoles llevar sus conocimientos y avances a la realidad, utilizando sus desarrollos e invenciones en la generación de energía, y protegiendo sus invenciones conforme a la Ley de la materia.

### 3. Creación de un Registro de Permisos

Siguiendo con la idea de transparencia en el Gobierno Federal, como propuesta, la Secretaría de Energía y la Comisión Federal de Electricidad deberán crear un registro, en el que se pueda saber casi todo lo relacionado con el otorgamiento de permisos, sin importar la modalidad que sea solicitada, para que no haya lugar a malos manejos en cuanto al otorgamiento de permisos. Para vigilar la actuación de los permisionarios, con la finalidad de lograr una sana competencia entre los propios permisionarios y permitir una distribución uniforme de inversiones y esfuerzos, siempre en beneficio de los usuarios, es decir, de la sociedad. Este registro protegerá los datos importantes de los permisionarios, y pondrá a disposición de cualquiera la demás información, como el contenido de los permisos, o la duración de los mismos.

#### f. ¿Por qué no se habla de una privatización?

Realmente, la reforma eléctrica no implica una privatización. Según Manuel Barquín *"la privatización es el proceso de transferir actividades económicas del sector público al privado."*<sup>341</sup> Siguiendo al autor citado, al privatizar una actividad

---

<sup>341</sup> **BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel**, *La Privatización y el Sector Paraestatal en México*, en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997. p. 166.



económica se pueden perseguir varios propósitos. Barquín menciona los siguientes:

1. *"Incrementar la eficiencia del gobierno y de las empresas privatizadas, así como la de la economía en general;*
2. *Democratizar la propiedad incrementando la participación de trabajadores o del público en general;*
3. *Disminuir el déficit presupuestal del gobierno;*
4. *Incrementar los ingresos del gobierno;*
5. *Fortalecer el mercado de capitales, entre otros."*<sup>342</sup>

A su vez -- dice Barquín -- se deben de contemplar ciertos factores para determinar los límites al realizarse las privatizaciones, los cuales son:

- a) *"La viabilidad;*
- b) *El riesgo político para el partido político en el poder;*
- c) *La capacidad gerencial; y*
- d) *La disponibilidad de potenciales inversionistas."*<sup>343</sup>

Por lo anterior, se sugiere -para efectos de iniciar el procedimiento de privatización- determinar cuales son las empresas pequeñas que no impliquen problemas para comenzar por ellas; además, de buscar que las operaciones de venta sean en efectivo y, *"liquidar perfectamente a empleados que devenguen salarios altos y proveer que las privatizaciones tiendan a lograr y mantener la estabilidad macroeconómica."*<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Ídem.

<sup>343</sup> Ibidem.

<sup>344</sup> Loc. cit.

---

En cuanto a la privatización de la industria eléctrica mexicana en el siglo pasado, Barquín comenta que *"es preciso reconocer que en el sector energético los problemas parecieron ser más graves y los excesos menores. La nacionalización de la industria eléctrica fue funcional por varias razones."*<sup>345</sup> Dentro de las razones que se dieron para la privatización de esta industria se encuentran:

1. Las características de la industria eléctrica;
2. La extensión territorial del México de aquella época;
3. La existencia de varias poblaciones rurales con escaso número de habitantes;
4. El monto de las inversiones necesarias y la utilidades generadas.

Barquín considera que *"bien aplicada la privatización no sólo es un factor clave para incrementar la eficacia y la eficiencia de las empresas privadas y de la economía en general, sino incluso y contra lo que pudiera pensarse evitaría la persistencia de monopolios y podría contribuir en forma eficaz a la redistribución de la riqueza..."*<sup>346</sup> Coincidiendo con la posición del mismo autor, se debe considerar a la privatización como uno de los medios para eficientar la economía nacional y un medio para propiciar la reconversión de la industria o sector a privatizarse. No debería considerarse que por medio de la privatización, se mejorará la economía nacional y que las empresas privatizadas caminarán y lograrán tener éxito. Tampoco se debe esperar que con la venta de estas empresas se quitara una carga económica al Gobierno Federal. No es posible pensar que la privatización será la única solución para mejorar la situación económica del país.

---

<sup>345</sup> Op. cit., p. 165.

<sup>346</sup> Op. cit., p. 180.

---

En la actualidad, las necesidades de energía eléctrica en México han evolucionado. Nos encontramos con regiones del país altamente pobladas, en donde la demanda eléctrica no solamente se refiere al servicio ofrecido a los particulares -el servicio residencial-, sino también a la demanda proveniente de las industrias, que se encuentran concentradas en ciertas regiones del país. Debemos incluir los avances de la tecnología y la transformación de las industrias en donde impera el desarrollo científico-técnico, con el objeto de lograr la mayor utilidad al menor costo y a la vez causar el menor impacto al ambiente.

Habría que considerarse si sería viable privatizar este sector industrial, mantener a esta industria como una actividad reservada al Estado, o establecer al servicio público de energía eléctrica como un área estratégica para la Nación y que los particulares podrán participar en el sector generando electricidad y prestando otros servicios a los usuarios en ciertos casos.

Para efectos de la reforma propuesta, el sector eléctrico no se privatiza, ya que no se está vendiendo a la Comisión Federal de Energía o a Luz y Fuerza del Centro. Solamente se busca abrir el mercado a nuevos proveedores que presten diversos servicios, y no así el servicio público de energía eléctrica que le compete a la Federación, sino otros dependiendo de las necesidades de los usuarios. Como puede ser el caso de las necesidades de la industria, las cuales por obvias razones son distintas a las necesidades de los demás usuarios. Hay que recordar que se deben de fortalecer a las paraestatales del sector, de lo contrario la reforma no será viable.

Es imposible considerar que la Comisión Federal de Electricidad pueda satisfacer de forma correcta las necesidades de todos los acreedores del servicio público y, a su vez, construir centrales eléctricas diseñadas para satisfacer esas actividades. Además, deberá competir con los demás proveedores - con los particulares - y

---

contar con una infraestructura idónea para poder mantenerse en el mercado contemplando el nuevo escenario. Será necesaria la construcción y desarrollo de centrales eléctricas menos costosas que no impliquen la instalación de una extensa red de distribución que abarque varios kilómetros y que tengan como base los desarrollos tecnológicos de punta. Además, deberá utilizar otros recursos para la generación de la energía eléctrica, como la energía solar o la tecnología que no genere calor y que no afecte al medio ambiente por los procesos seguidos para su generación.

En conclusión, no se puede considerar que habrá una privatización. Sólo se propone la apertura del mercado eléctrico, en donde la Federación a través de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, presten el servicio público de energía eléctrica y el sector privado o el social generen electricidad para autoconsumo o como productores independientes. Estos últimos brindarán otros servicios específicos a los usuarios cuyas necesidades no sean comunes, fijando un límite; el cual, al ser rebasado por sus necesidades de energía eléctrica, les permitirá optar por diversos generadores de electricidad, entre los que se encuentran las propias paraestatales.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.** La inversión extranjera es un fenómeno económico, y constituye una herramienta para el crecimiento de las economías. Consiste en que capitales extranjeros ingresen a otros países para ser utilizados en diversas actividades económicas, conforme a lo establecido por la legislación interna; cumpliendo ciertos requisitos jurídicos para desarrollar varios sectores económicos. La inversión extranjera puede fomentar o iniciar una actividad económica, y permite que los dueños del capital obtengan mayores beneficios de los que podrían recibir si destinaran esos recursos en su país de origen.

**SEGUNDA.** Existen diversas razones por las que la inversión extranjera se guía. La principal se refiere a la estabilidad política del país receptor, sin olvidar el sistema jurídico y las actividades económicas a realizar. También se toman en cuenta ciertas ventajas, como las referentes a la propiedad intelectual, la ubicación del país receptor, se optimizan los beneficios de la producción por medio de la internacionalización. Estos parámetros guían al inversor al llevar su capital a otro país.

**TERCERA.** En México han existido dos tendencias jurídicas al respecto de la inversión extranjera. Por una parte, se encuentra el criterio que considera que el Estado debe regular la inversión extranjera. Con este criterio se busca que los inversores nacionales tengan preferencia sobre los extranjeros, creando para estos últimos un esquema legal especial. Esta política refleja un claro rechazo a los extranjeros. Por otra parte, existe el criterio que considera a la inversión extranjera como otro factor del mercado, cuya función es incentivar y reforzar la producción nacional. El trato al inversionista extranjero es como de nacional del país receptor, ya que el ingreso de su capital reeditará en beneficios para la economía receptora, creando más empleos y la generando más capital. Por lo anterior, el estado

receptor dicta normas que regulan la actividad del extranjero, pero no de forma limitativa y restrictiva, evitando una actitud proteccionista.

**CUARTA.** El marco jurídico de la inversión extranjera en México, pasó de una actitud proteccionista a una actitud liberal. Se ha implementado un esquema legal que ha facilitado el ingreso del capital foráneo para ser invertido en nuestro país, canalizándolo para contribuir al desarrollo nacional. La inversión extranjera puede participar en toda actividad económica, salvo en ciertas actividades reservadas en exclusiva al Estado (artículos 25 y 28 constitucionales), como: las actividades reservadas exclusivamente a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, o personas físicas mexicanas; o cuando la propia Ley de Inversión Extranjera establece un porcentaje permitido de participación extranjera en ciertas actividades económicas. Este esquema es funcional, al facilitar la entrada de capital extranjero; además, de permitir al Estado un control directo sobre las actividades de los inversores foráneos, vigilando que su estadía en México, en verdad contribuya al desarrollo nacional.

**QUINTA.** Para que en el sector eléctrico pueda participar la inversión extranjera, será necesaria la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27 y 28. Posteriormente, el marco jurídico establecido para la inversión extranjera deberá ser modificado; porque, actualmente toda actividad relacionada con la electricidad es exclusiva de la Nación, al ser un área estratégica. La *reforma eléctrica* implica consecuencias jurídicas importantes, debido a las reformas o adiciones que se deberán hacer. Serán diversas normas las que deberán ser modificadas para que la reforma sea coherente con la totalidad del marco jurídico mexicano.

**SEXTA.** Los recursos extranjeros convergerán en sociedades mercantiles, que son los medios idóneos para que se encaminen, tanto esfuerzo, experiencia y capital, en el desarrollo de una actividad económica. Las sociedades mercantiles son

---

personas jurídicas conformadas por dos o más personas físicas, o por personas jurídicas; que se organizan para realizar actos de comercio y así obtener un lucro. Estas sociedades deberán cumplir con los requisitos que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles y por otras leyes de carácter mercantil.

**SÉPTIMA.** Dentro de las Sociedades Mercantiles reconocidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, se considera que los tipos de sociedades idóneas para participar en el sector eléctrico mexicano son: la Sociedad Anónima y la Sociedad de Responsabilidad Limitada, con la opción de que sean de Capital Variable. Son recomendables por ser sociedades dinámicas y fáciles de constituir, debido a que no se exigen requisitos difíciles de cumplimentar. Los socios o los dueños de partes sociales -dependiendo del caso- únicamente responderán, en caso de que exista alguna responsabilidad jurídica, hasta por el monto de sus aportaciones al capital social.

**OCTAVA.** La reforma constitucional es necesaria para lograr la transformación del sector eléctrico. El marco constitucional actual señala que le corresponde a la Nación -en exclusiva- la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. La función de la Nación en el sector eléctrico no constituye un monopolio, ya que es un área estratégica. A la Nación se le encomienda la dirección y control de la industria eléctrica a través del Gobierno Federal. Se debe lograr la reforma constitucional para posteriormente reformar la legislación secundaria y permitir la participación de los particulares en el sector eléctrico. Es necesario mencionar que la reforma no se logrará rápido, debido a la falta de consenso entre los principales miembros del Congreso de la Unión.

**NOVENA.** Actualmente, los particulares pueden participar en la industria eléctrica bajo ciertas modalidades que contempla la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Estas modalidades son: el autoabastecimiento; la cogeneración o

pequeña producción; la generación de energía eléctrica por productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; la generación de energía eléctrica para su exportación (por cogeneración, producción independiente o pequeña producción); la importación de energía eléctrica, siempre que se destine exclusivamente al uso propio; y la generación de energía eléctrica utilizada en caso de emergencia por interrupciones en el servicio público. Al parecer, la participación de los particulares es muy reducida a pesar de todo. Es necesaria la renovación de las plantas generadoras de energía eléctrica y su cambio por tecnología nueva, para mantener un buen servicio. Es claro que el Gobierno Federal no puede cubrir la demanda de ciertos usuarios que necesitan el energético con determinadas características, debido a que no ha podido renovar las plantas generadoras, que cuentan con tecnología obsoleta y dañina al ambiente. Por lo anterior, es viable que los particulares participen en éste sector, aligerando la demanda que tienen las empresas paraestatales, permitiendo que éstas presten en exclusiva el servicio público de energía eléctrica, y también competir con los particulares en ciertos casos.

**DÉCIMA.** La reforma propuesta por el Gobierno Federal puede ser considerada poco seria, al no contemplar ordenamientos fundamentales para la efectiva transformación del sector eléctrico. La participación de los particulares va a permitir que sociedades mexicanas y extranjeras concurren para actuar en el sector. La apertura interesará a los inversores extranjeros, quienes pueden transformar la industria debido a su experiencia, tecnología, conocimiento del mercado y por sus métodos y procedimientos de generación de electricidad. En la propuesta no se contempla la reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras, con el fin de permitir la participación de los inversores foráneos. Otro aspecto importante, es que la reforma no menciona que se busque la diversificación de combustibles o de medios de generación de energía eléctrica. También, no se contempla la protección al ambiente por medio de la utilización de tecnología menos agresiva al



ambiente, como es el caso de la tecnología que utiliza como combustible la energía renovable.

**DÉCIMA PRIMERA.** Es necesario que la investigación y el desarrollo de tecnología se impulse en México, en especial en éste sector para no depender del extranjero. El potencial con el que cuenta el país para generar electricidad por energía renovable es vasto. No se han desarrollado proyectos de investigación y desarrollo para aprovecharnos de esa energía, con lo que se eficientaría al sector. Por lo anterior, la *absorción de tecnología* es necesaria; las instituciones educativas deberán estudiar la tecnología traída por los inversores extranjeros para mejorarla, o bien para desarrollar nuestras propias plantas generadoras. Los costos pueden ser altos, pero los beneficios de la autosuficiencia serán mayores, y no sólo serán económicos y sociales, sino también científicos y tecnológicos.

## BIBLIOGRAFÍA

### • DOCTRINA

**ACOSTA ROMERO, Miguel y LARA LUNA, Julieta Areli,** Nuevo Derecho Mercantil. México: Editorial Porrúa, 2000.

**AGOSIN, Manuel R.,** (Compilador) Inversión Extranjera Directa en América Latina: su Contribución al Desarrollo. Chile; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996. pp. 209.

**BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel,** La Privatización y el Sector Paraestatal en México, en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997.

**BARRERA GRAF, Jorge,** Instituciones de Derecho Mercantil. Generalidades. Derecho de la Empresa. Sociedades. Tercera Reimpresión. México: Ed. Porrúa, 1999. pp. 866.

**BERCAW, Christopher,** El TLC. ¿un Tratado de Libre Inversión? En la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Número 18, México, 1994.

**CARBALLO YÁNEZ, Erick,** Práctica Corporativa Jurídica de las Sociedades Anónimas. Legislación, Jurisprudencia y Formatos. México: Ed. Porrúa, 2001. pp. 338.

**CLARET Y MARTÍ, Pompeyo,** De la Fiducia y del Trust: Estudio de Derecho Comparado. Barcelona: Ed. Bosch, 1946. pp. 116.

**COMEAX, Paul E.,** Protecting Foreign Investment Under International Law. Legal Aspects of Political Risks. New York: Oceana Publications Inc., 1997. pp. 448.

**CRISTERNA OCAMPO, Rafael;** Plan de Expansión del Sector Eléctrico. Extraído de "La Energía en México. Replanteamiento de Retos y Oportunidades". Primer Congreso Nacional de la Asociación Mexicana para la Economía Energética, A.C.; celebrado del 6 al 8 de septiembre de 1995. Organizado por la UNAM, Programa Universitario de Energía, la Asociación Mexicana

para la Economía Energética, A.C. y el Instituto Mexicano del Petróleo. Editado por la UNAM y el IMP, México: 1996.

**DÍAZ, Luis Miguel**, Globalización de las Inversiones Extranjeras. Nuevos Aspectos Jurídicos.

México: Ed. Themis, 1991. pp. 128.

**EGUIDAZU, Fernando**, Legislación Sobre Inversiones Extranjeras. Madrid: Tecnos, 1988. pp. 187.

**ERNST AND YOUNG**, Guía Práctica de las Sociedades Mercantiles. Revisada y Actualizada a marzo de 1997. Tomo I y II. Segunda edición. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1997. pp. 1303.

**ESPINOSA FERNÁNDEZ, Jorge**, Evolución Constitucional de la Regulación de la Energía; en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997.

**FAJNZYLBER, Fernando**, Las Empresas Transnacionales: Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976. pp. 423.

**FERNÁNDEZ ARENA, José Antonio**, El Impacto Económico de la Inversión Extranjera en México. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971. pp. 86.

**FUGATE, Wilbur Lindsay**, Foreign Commerce and the Antitrust Laws. Boston: Little Brown, 1973. pp. 602.

**GÓMEZ GRANILLO, Moisés**, Teoría Económica. 12ª. Edición, México: Editorial Esfinge, S.A. de C.V. pp.

**GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio**, Inversión Extranjera Directa. México: Ed. Porrúa, 1985. pp. 380.

**GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Alfonso**, Zonas Prohibidas, Fideicomisos y Condominios: Problemas, Posibles Soluciones y Consideraciones Fiscales. México: Jus, 1990. pp. 220.

**GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique**, Las Sociedades Anónimas. Análisis de los Subtipos Societarios. México: Ed. Porrúa, 1999. pp. 261.

- GUERRERO REYNOSO, Nicéforo**, Reserva del Estado y Régimen Patrimonial en el Sector Energía; en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serle E, Varios, Número 85; 1997.
- KAPLAN, Marcos y MANRIQUE CAMPOS, Irma**, (Coordinadores) Regulación de Flujos Financieros Internacionales, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000. pp. 338.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón**, El Estado Mexicano Entre la Inversión Extranjera Directa y los Grupos Privados de Empresarios, México: Ed. Premia 1984. pp. 268.
- MUÑOZ GUARASA, Marta**, Inversión Directa Extranjera en España: Factores Determinantes, Madrid: Universidad de Jaen; Civitas, 1999. pp. 312.
- PALOMARES ESQUIVEL, Laura Alicia**, Inversión Extranjera y Mexicanización, México: UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Lázaro Cárdenas, 1984. pp. 152.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael y COSTAMAGNA TARTAGLIA, Elisa M.**, Políticas Económicas Sobre Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en Latinoamérica, México: UNAM Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1986. pp. 49.
- RAMOS GARZA, Oscar**, México ante la Inversión Extranjera: Legislación, Políticas y Prácticas, 3ª. Edición; México: Editorial Azteca, 1974. pp. 419.
- ROBIRA, Alfredo Lauro**, Sociedades Extranjeras: Análisis del Régimen legal Argentino, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1985. pp. 141.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín**, Tratado de Sociedades Mercantiles, 6ª. Edición. México: Ed. Porrúa, 1981. pp. 450.
- ROSSELL, Mauricio**, La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera: Un Enfoque Jurídico-Económico, México: Sin Editorial, 1991. pp. 449.

- 
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William**, Economía, 14ª edición, España: Mc Graw Hill, 1993, pp.
- SEER, Gitelle y SMOLKA-DAY, Maria I.**, Introduction to International Business Law: Legal Transactions in a Global Economy, New York: Oceana Publications, Inc., 1996. pp. 259.
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo**, La Inversión Extranjera en México. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973. pp. 262.
- SORNARAJAH, M.**, The International Law on Foreign Investment, Cambridge: Grotious Cambridge University, 1994. pp. 430.
- THOMAS GARCÍA, Arturo**, Marco Legal de los Negocios III. Serie Jurídica. México: Ed. Mc Graw Hill, 1996. pp. 180.
- TODARO, Michael P.**, Economía para un Mundo en Desarrollo. Introducción a los Principios. Problemas y Políticas para el Desarrollo. Traducción de Eduardo L. Suárez. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987. pp. 702.
- TREVIÑO M., Francisco J.**; La Regulación de la Energía Eléctrica y de la Comisión Federal de Electricidad, en la Compilación "Regulación del Sector Energético" a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y la Secretaría de Energía; México: UNAM, Serie E, Varios, Número 85; 1997.
- TWOMEY, Michael J.**, Las Corporaciones Multinacionales y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Traducción de José Esteban Calderón. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996. pp. 296
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar**, Asambleas, Fusión y Liquidación de Sociedades Mercantiles. 2ª Edición. México: Ed. Porrúa, 1980. pp. 495.
- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel**, Doctrina General del Fideicomiso, 3ª. Edición. México: Ed. Porrúa, 1998. pp. 362.

---

**WIONCZEK, Miguel S.** El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera, México: Editorial Siglo XXI, 1967. pp. 314.

**WITKER, Jorge**, Aspectos Regulatorio-Institucionales de la Inversión Extranjera Directa (IED), En Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Dirigida por Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, número 34; México: IJ, UNAM, 2000.

**ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel**, Contratos Civiles, México: Ed. Porrúa, 1998. pp. 557.

• **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CÓDIGO DE COMERCIO

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

• **DICCIONARIOS**

**Diccionario de la Lengua Española**, Vigésima primera edición, Tomos I y II, España: Editorial Espasa Calpe, S.A., 1992

**SELDON, Arthur y PENNANCE, F.G.**, Diccionario de Economía, Traducción de Antonlo Casahuga Vinardell. Barcelona: Editorial Oikos-Tau, 1986.

• **PUBLICACIONES**

Prospectiva del Sector Eléctrico 2002-2011, Publicado por la Secretaría de Energía. México: 2002.

Propuesta de Modernización, Sector Eléctrico, Publicado por la Secretaría de Energía: 2002.

• **TESIS**

**GARCÍA REYNOSO, Jesús**, Régimen de la Propiedad del Extranjero en México, Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, UNAM, 1969.

• **OTRAS FUENTES**

[www.precisa.gob.mx](http://www.precisa.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.energia.gob.mx](http://www.energia.gob.mx)

[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

[www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)

[www.lfc.gob.mx](http://www.lfc.gob.mx)

[www.gobernacion.gob.mx/](http://www.gobernacion.gob.mx/)