



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

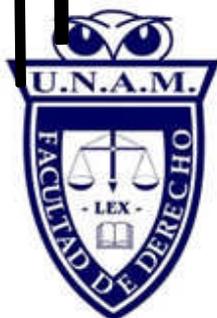
**LA INVERSIÓN EXTRANJERA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**

**Tesis que para obtener el Título de Licenciado en Derecho**

**presenta:**

**JUAN ROBERTO DÍAZ HERNÁNDEZ**

**Asesor: MTRO. LUÍS SALDAÑA PÉREZ**



**México, D. F. Octubre de 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR

OFICIO APROBATORIO No. L .03/2013

V/112VEWIDAD .NAcroxAL  
AlryomA DE  
MEXilep

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA UNAM**  
PRESENTE

Distinguido señor Director:

Me permito informarle que la tesis para optar por el título de licenciatura elaborada por el pasante en Derecho **JUAN ROBERTO DÍAZ HERNÁNDEZ**, con el número de cuenta **073086358** en este Seminario, bajo la dirección del **MTRO. LUIS SALDAÑA PÉREZ**, denominada "**LA INVERSIÓN EXTRANJERA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a 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.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, D.F. 2013



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS SOBRE EL  
"COMERCIO EXTERIOR"

  
**DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PÉREZ**  
Director del Seminario

# LA INVERSIÓN EXTRANJERA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

## ÍNDICE

### CAPITULO PRIMERO

#### I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

	<b>Pags.</b>
1.- LAS MANIFESTACIONES HISTÓRICAS DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN A NIVEL MUNDIAL .....	5
2.- EL DESARROLLO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO DURANTE LA COLONIA Y EL SIGLO XX. ....	15
3.- INVERSIÓN EXTRANJERA. ....	21
3.1.- CONSIDERACIONES GENERALES. ....	24
4- EL SURGIMIENTO DE LAS PERSONAS MORALES. ....	27

### CAPITULO SEGUNDO

#### I.- RAICES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO

1.- ETAPA INDEPENDIENTE. ....	29
2.- ETAPA DE LA REFORMA. ....	32
3.- ETAPA DEL PORFIRIATO. ....	34
4.- ETAPA POS REVOLUCIONARIA. ....	39
5.- ETAPA CARDENISTA. ....	44
6.-ETAPA DE 1940 – 1957. ....	49
6.1.- DECRETO PARA REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. ....	53
6.2.- COMISIÓN MIXTA IUNTERSECRETARIAL PARA LA REGULACIÓN DE LA INVERSION EXTRANJERA. ....	55
6.3.- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA PRODUCCION. ....	60
6.4.- ETAPA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR. ....	65

## **CAPITULO TERCERO**

### **BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES RELACIONADAS CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

#### **I.- EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

1.1 LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA NACIONAL. ....	72
2.- MARCO LEGAL. ....	75
2.1.- LA LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LOAP). ....	89
2.2.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN NACIONAL Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. ....	91
2.3.- LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA. ....	96
2.4.- LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. ....	98
2.5.- LEY DE COMERCIO EXTERIOR. ....	104
2.6.- CONCEPTOS SOBRE COMPETENCIA ECONÓMICA, LIBRE CONCURENCIA Y MONOPOLIO. ....	111
2.7.- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. ....	114
2.8.- LEY DE PROTECCIÓN AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN DE NORMAS EXTRANJERAS QUE CONTRAVENGAN AL DERECHO INTERNACIONAL. ....	120
2.9.- LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR. ....	122
2.10.- OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES. ....	125

## **CAPITULO CUARTO**

#### **I.- LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO MEXICANO.**

1.- ACTIVIDADES RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA AL ESTADO MEXICANO. ....	136
2.- ACTIVIDADES RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA A MEXICANOS O SOCIEDADES MEXICANAS CON CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN DE EXTRAJEROS. ....	143

3.- ACTIVIDADES CON NORMAS ESPECIALES DE PARTICIPACIÓN REDUCIDA A LA INVERSION EXTRANJERA. ....	150
3.1.- ACTIVIDADES EN LAS QUE SE LIMITA LA PARTICIPACIÓN DE CAPITAL EXTRAJERO. ..	163
3.2.- LIMITACIONES ADICIONALES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y POLÍTICAS AL RESPECTO. ....	170

## CAPITULO QUINTO

### I.- LOS EXTRANJEROS EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES.

1.- EL FIDEICOMISO INMOBILIARIO. ....	176
1.1.- INTERVENCIÓN DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA CONSTITUCIÓN Y MODIFICACIÓN DE SOCIEDADES. ....	180
1.2.- INTERVENCIÓN DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN MATERIA INMOBILIARIA. ....	182
2.- ADQUISICIONES DE PROPIEDADES O DERECHOS DE PROPIEDAD POR EXTRAJEROS Y SOCIEDADES MEXICANAS. ....	185
3.- JOINT VENTURE. ....	189
4.- APROVECHAMIENTO DE AGUAS. ....	196

## CAPITULO SEXTO

### I.- LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS.

1.- TENDENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES. ....	199
2.- EL CAPITALISMO MONOPOLISTA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA. ....	206
3.- LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN, SU ENLACE CON LA INVERSIÓN EXTRANERA. ....	209

### II.- DESARROLLO TECNOLÓGICO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

1.- ANÁLISIS DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y POLÍTICAS AL RESPECTO. ....	214
2.- NEGOCIOS Y OPERACIONES EN QUE PUEDA CONSISTIR LA INVERSIÓN EXTRAJERA. ....	218
3.- LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. ....	223
3.1.- CRITERIOS PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DE AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA. ....	227

<b>CONCLUSIONES.</b> ....	229
---------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA.</b> ....	237
---------------------------	-----

<b>ANEXOS.</b> ....	245
---------------------	-----

## CAPÍTULO PRIMERO

### I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

#### 1.- LAS MANIFESTACIONES HISTÓRICAS DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN A NIVEL MUNDIAL.

La historia es la narración fiel de los principales acontecimientos naturales, sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales del pasado. Se trata del relato de hechos o sucesos ocurridos en un lugar, espacio y tiempo determinado.

Tratándose del Derecho, su historia, es la exposición científica, teórica, práctica y sistemática de los fenómenos jurídicos en su evolución a través del tiempo, la formación y desarrollo de las instituciones jurídicas en un pueblo determinado o de varios, para que de esta forma las presentes y futuras generaciones conozcan sus fuentes que les dieron origen, su campo de aplicación práctica, objetivos y finalidades, y así ver en qué medida pueden ser útiles para mejorar la convivencia social.

Dice Jorge Adame: “ *Historia del derecho es la disciplina científica que tiene como objeto al estudio del derecho en su dimensión temporal... la labor del historiador del derecho consiste, en ordenar cronológicamente los textos jurídicos y detectar las diferencias que registran los textos en relación a una o varias instituciones jurídicas; una vez que se detecta un cambio que implica siempre una mutación en la conciencia de su autor respecto de lo que considera justo, se puede proceder a explicar ese cambio atendiendo tanto a circunstancias sociales, económicas o políticas, como circunstancias personales del autor del texto, tales como su conocimiento o ignorancia del tema, su cuidado o descuido al copiar.*”<sup>1</sup>

1 ADAME GODDARD, Jorge. *Historia del Derecho, Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1985, Tomo IV, Págs. 333 y 334.

**NOTA:** Al estarse concluyendo esta tesis el ejecutivo envió al Congreso una Reforma en materia de Telecomunicaciones, Art. 27 Constitucional y la L.I.E. (15-III-13) habiéndolo aprobado con reservas la Cámara de Diputados y remitió al Senado el paquete de reformas para su análisis y aprobación. **VER ANEXO 1.** Así como la fracción I del Párrafo Noveno del Art. 27 Constitucional y la L.I.E. En materia de propiedad Inmobiliaria para extranjeros **VER ANEXO 2.**

Dado que este punto está íntimamente vinculado con los antecedentes económicos, doctrinales, sociales y jurídicos de las actividades comerciales y mercantiles de diversos pueblos del planeta tierra, siendo predominante su propia regulación jurídica, y derivado de las pesquisas llevadas a cabo para la realización de este trabajo de tesis considero conveniente, dejar asentado su historia, no perdiendo de vista, que todo acto de comercio nacional o internacional y de sus inversiones conducentes han estado sujetas a preceptos para mantener el respeto a los derechos personales y patrimoniales de los particulares y de los propios Estados involucrados.

Sostiene Rigel Bolaños: *“Que se fueron consolidando las primeras civilizaciones a las orillas de los grandes ríos como el Tigris, el Éufrates, el Hoang Ho (Río Amarillo), el Nilo, el Indo etc. Dichas civilizaciones se caracterizaban por la edificación de ciudades, la inversión y desarrollo de un lenguaje y escritura representada a través de pictogramas, jeroglíficos, escritura cuneiforme e incipientes alfabetos, aunado a un aparato público y la formación de ciudades-Estado, cuyo poder político se fue centralizando en las manos de los sacerdotes y primeros gobernantes, lo cual hizo necesaria la creación de normas de conducta externa, para regular las relaciones entre particulares y las propias como autoridades públicas, así como la solución de conflictos resultantes de tal convivencia social...”*

*“Con el crecimiento de los centros urbanos, la demanda de materias primas se incrementó, lo cual implicó el crecimiento del comercio a mayor escala, suscitándose una relación entre la creciente red comercial y el comercio de éstas ciudades-Estado”.*<sup>2</sup>

*“Una vez desarrolladas las primeras civilizaciones, éstas comenzaron a expandir sus rutas comerciales para para la explotación de recursos económicos, -inclusive comenzaron a desarrollar incipientes rutas marítimas- mientras que “...por la introducción de un medio de cambio y medida del valor se hizo una distinción entre compradores y vendedores...” instaurándose las leyes de la oferta y la demanda... surgieron los primeros imperios, los cuales redujeron la importancia del sistema de ciudades-Estado a través de gobiernos centralizados, iniciando la conquista militar de las áreas vecinas, y en varias ocasiones guiados por las necesidades económicas y comerciales, por lo que influyeron en la vida y en la cultura de las regiones sometidas y en las de intercambio comercial. Así mismo floreció el comercio del cobre y estaño para la fabricación del bronce.”*<sup>3</sup>

2. BOLAÑOL LINARES, Rigel. *Inversión extranjera*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 12

3. *Ibidem*, pág. 13

La demanda de cualquier mercancía la podemos definir como la voluntad de las personas de comprarlas, y la oferta como el deseo de las personas para venderlas.

La expansión y el predominio de las actividades comerciales propiciaron las primeras disputas y conflictos bélicos, que debido a posiciones geográficas representaban centros de intercambios comerciales importantes en la antigüedad, por ese motivo se convirtieron en centros de discordia entre sus vecinos, así como las rutas comerciales, también se vieron en disputa y además se presentaron bandidos piratas que se apropiaban de las mercancías, lo cual ocasionó invasiones de los países que se veían en estos conflictos.

Nuevos adelantos tecnológicos permitieron la difusión de la riqueza y una expansión del comercio, así como una organización, diseñada inclusive para soportar ataques militares, a través del atrincheramiento de sus ciudades. Los conflictos comerciales inclusive debilitaron a algunas ciudades y florecieron otras, en algunos casos como el imperio de Carlo Magno, se logró consolidar una importante red comercial en varias ciudades que durante un largo período se sentaron las bases de un importante desarrollo económico en la región.

La historia también nos revela, que Roma creció a partir de un conjunto de aldeas hasta convertirse en una ciudad en el siglo VI a.c., y sus pobladores fueron influidos por varias culturas más civilizadas como los Etruscos, a quienes expulsaron aproximadamente en el año 510 a.c., estableciendo la República Romana que poco a poco fue adquiriendo poder, convirtiéndose en una poderosa confederación que fue la base de su poder militar, político, económico y social.

El Imperio Romano constituyó una vasta área con una sola moneda y escasas barreras aduaneras, gracias a lo cual floreció ampliamente el comercio, sin piratas ni fronteras que le estorbaran, a través de una amplia red de caminos y puertos; llevó a cabo un comercio de artículos suntuosos traídos del este, principalmente ropajes de seda traídos de China. El intercambio lo obligó a una mejora en las rutas comerciales, convirtiéndose ciertas ciudades en centros de administración, distribución y suministro de materias primas, se establecieron centros agrícolas para abastecer a las regiones urbanas de satisfactores básicos.

Roma representó una unidad económica sólida y autárquica en lo referente a insumos, ello gracias a su situación geográfica (El Mar Mediterráneo y diversos ríos), sus rutas comerciales se utilizaron hasta el siglo VII, con un notable auge económico.

También observamos a través de la historia que el mundo clásico enfrentó una severa crisis en la 5ª centuria, dando como resultado que el comercio exterior e interior fueran desapareciendo paulatinamente al igual que el uso de la moneda, al grado de que diversos Estados recolectaban sus contribuciones en especie y las situaciones imperantes obligaron a cada región a depender de sus propios recursos, lo cual contrajo su economía, con lo que se inició la etapa que se conoce como la “Edad Media”, que abarcó los siglos V al XV de la era cristiana, período de obscuridad para Europa, pero de gran florecimiento cultural para el resto del mundo: Mayas, Incas, pueblos del sudeste Asiático y África.

El Renacimiento, manifestado en el siglo XV y XVI, se llamó así como consecuencia del florecimiento de la literatura y las artes, siendo notable en el rubro que me ocupa lo siguiente: Polonia obtenía sus ganancias del establecimiento de las rutas marítimas impulsadas por comerciantes germanos, convirtiéndose en el mayor exportador de madera y granos de la región. En el norte de Europa, el comercio y los asentamientos humanos no se desarrollaron tanto, debido a la falta de caminos, pocos transportes y las lentas comunicaciones en general. A finales del siglo XV, los descubrimientos en América por los españoles y portugueses, modificaron notablemente el comercio y las finanzas internacionales, modificándose y actualizándose los patrones tradicionales de esa actividad, siendo notables las transacciones que se operaron con el oro y la plata, lo cual requería novedosos avances tecnológicos especialmente en el transporte marítimo para alcanzar nuevos mercados y rutas comerciales.<sup>4</sup>

Razón que condujo al diseño de innovadoras formas de distribución y orden en el mercado, las ferias periódicas del comercio dieron paso a mercados permanentes que abrían sus puertas al público en general. El descubrimiento de América y los viajes al África brindaron una apertura económica, los mercados de las Indias, de China y de las tierras recién colonizadas en el nuevo continente, imprimieron al comercio, a la navegación e industria un impulso hasta entonces desconocido dentro de las transacciones mercantilistas, lo cual a su vez propició el florecimiento de las *haciendas públicas* con el establecimiento de diversos tributos aplicables a dichas actividades.

Durante los siglos XVI al XIX se dio una gran expansión al comercio, y a la inversión, los avances tecnológicos en la navegación transformaron el limitado comercio medieval, con un nuevo mecanismo que recayó en las transacciones de ropa, armas, productos metálicos, esclavos, azúcar, tabaco, plata, oro, etc., iniciándose las primeras manifestaciones de lo que hoy se conoce como

4. *Ibidem*. página 16 y 17

globalización comercial, donde la inversión transnacional accedería al poder económico y político.

Indiscutiblemente que en los siglos XVI y XVII el predominio del comercio mundial estuvo en manos de España, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda, cuyos rasgos más notables son los siguientes: La Compañía Holandesa de las Indias Orientales, siendo la más grande de Europa; la Compañía Inglesa de las islas Orientales especializada en el comercio fabril del algodón y la *pimienta de la India* y de otros productos, tal florecimiento fue de carácter intercontinental; España, Portugal y Francia instituyeron en América y Europa mediante el intercambio de productos que se producían y requerían en forma recíproca en uno y otro lugar, lo cual constituye un pilar fundamental de su economía. En el siglo XVIII empiezan a tomar forma los Tratados Internacionales sobre Comercio, como es el caso del Tratado sobre *Vinos y Linos celebrado entre Portugal y Gran Bretaña*, pues es la etapa conocida como “Política Económica del Mercantilismo y Liberalismo Individualista”, se trató de una política encaminada a la total transformación de la sociedad y su organización, tanto la del Estado como de las Instituciones privadas en cuanto a la regulación y protección de las actividades económicas.

En Bélgica, Holanda e Inglaterra la Revolución agrícola ocurrida entre los siglos XVI y XVIII, produjo un sistema altamente eficiente, lo cual permitió que en los albores del siglo XIX, el último de los citados países fuera autosuficiente con un 33% de su población dedicada a dicha actividad, siendo diversificada y altamente redituable la producción en ese sector, pero a la vez alcanzaron relevancia en las actividades enfocadas a la siderurgia y a la industria textil.

La producción minera en Latinoamérica amplió el mercado con Europa agudizando el intercambio de tales bienes con manufacturas del Viejo Continente. El Caribe y la Costa Brasileña proveían a Europa con la mayoría de su azúcar, café, cacao, arroz, algodón y otros productos tropicales, producidos principalmente por esclavos negros provenientes del África, ya que los indígenas oriundos de esa zona fueron exterminados en la conquista o por las enfermedades contraídas.

Se ha sostenido que para la segunda mitad del siglo XVIII, el comercio europeo con América y Asia impulsó notablemente el desarrollo de tales continentes gracias a su intercambio comercial de insumos o productos de cada región, aun antes de la Revolución Industrial dicho comercio se multiplicó notablemente con una cobertura mundial, lo que requirió a su vez de la implantación de líneas de crédito a largo plazo para darles más flexibilidad a la implementación de las transacciones comerciales y como consecuencia la generación de más riqueza o capital entre los inversionistas.

La Revolución Industrial se caracterizó por la transición de una economía agrícola a una de carácter industrial, lo cual modificó lentamente la forma de vida de los europeos; esa modalidad se empezó a manifestar en 1820 y una década después se hizo presente a nivel mundial. La industria textil, metalúrgica y la ingeniería de Inglaterra se hizo muy visible entre las fuerzas armadas para la atención de sus demandas. En la primera mitad del siglo XIX, el Reino Unido se convirtió en el país manufacturero líder a nivel mundial, aun cuando ya existían en varias partes del continente europeo modernas factorías que utilizaban máquinas de vapor. En Europa al igual que en dicho país, las cuencas carboníferas, las ciudades capitales, los grandes centros de comunicaciones, los puertos marítimos más importantes, las regiones textiles y los distritos dedicados a la siderurgia, se convirtieron en los centros industriales de mayor crecimiento, y en ese auge la experiencia inglesa en la industria, el comercio y las comunicaciones fue aprovechado por varios países.<sup>5</sup>

Como consecuencia del desarrollo industrial y comercial a nivel internacional entre 1815 y 1870 se empezaron a instituir diversas barreras arancelarias que no dejan de entorpecer las transacciones comerciales; el desarrollo de las vías de comunicaciones terrestres también fue un paso decisivo en el comercio, sin desconocer que las comunicaciones y el transporte marítimo, por los grandes ríos y canales fueron importantes soportes de la economía pública. En 1823, los Estados Unidos de América introdujeron como eje de su política exterior la *Doctrina Monroe*, por la cual hubo una serie de intervenciones en Latinoamérica y el Caribe, y que consiste en no permitir la intervención de los Estados europeos en los asuntos internos de América.

Durante el último cuarto del siglo XIX e inicios del XX, Alemania y los Estados Unidos de Norte América destacaron por el cúmulo de inventos que desarrollaron. En Alemania se inventó el motor de combustión interna, el motor diesel, el automóvil, el dínamo eléctrico; mientras que en Estados Unidos se diseñó la máquina de coser, la máquina de escribir, el teléfono y otros aparatos de importante avance tecnológico.

El desarrollo del comercio, la industria, las inversiones, y el avance tecnológico y científico, fueron aspectos que desde el comienzo del siglo XX, presentaron una clara manifestación de su fisonomía, en las cuatro primeras décadas; las actividades económicas mundiales se centraron básicamente en todo lo conducente al petróleo, los ferrocarriles, industria automotriz, la aviación, la radio, la aparición del cine, entre otras operaciones propias de los mencionados giros.

5. *Ibídem*, páginas 19 a 31

El 24 de octubre de 1929 al medio día, el crecimiento financiero de los años veinte yacía hecho pedazos en el suelo de la Bolsa de Valores de Nueva York, miles de americanos habían perdido sus fortunas, conocido como el *jueves negro*, los precios de las acciones se elevaron a más del doble desde 1925. Tras la quiebra inicial, la caída fue larga y provocó reacciones en cadena a nivel mundial, cuando el capital de las inversiones se agotó, las compañías recortaron la producción, quebraron despidiendo a miles de trabajadores, los salarios y los precios cayeron en picada lo mismo que el consumo. Los bancos retiraron los préstamos y suspendieron derechos de prórroga de hipotecas, muchos quebraron y arruinaron a sus clientes, la *Gran Depresión* permaneció inalterable hasta que estalló la mayor guerra de la historia.

En la segunda década del siglo XX, tres compañías introdujeron los viajes trasatlánticos utilizando trenes en algunos tramos del recorrido, en 1932, la Gran Depresión trastocó la política de los países en que se sintió su impacto, como en Alemania, Inglaterra, Estados Unidos de América; en donde sus gobernantes tuvieron que tomar medidas emergentes para proteger la economía pública.

En 1951 en los Estados Unidos de América y Gran Bretaña se empezaron a utilizar ordenadores para fines civiles, inaugurándose de esta forma la era de la informática mediante el uso de las computadoras; en el mismo año se crea la televisión a color, en 1952, surge el radio portátil de bolsillo cuyo uso rápidamente se difundió en todo el mundo; para 1953 surge la construcción del automóvil deportivo Corvette, en 1955 se inaugura en Estados Unidos de América el Kentucky Fried Chicken, y la nueva serie de televisión Disneylandia.

Para 1957 se instituye la Comunidad Económica Europea a través del "Tratado de Roma" gracias al cual en diez años se cuadruplicó el nivel económico de sus miembros, en 1958 se instituyó dentro de las actividades bancarias y mercantiles la tarjeta de crédito, después (VISA), lo cual traería beneficios directos a los tarjetahabientes, arrancando el primer servicio de transporte trasatlántico de pasajeros en avión a reacción entre Londres y Nueva York. En la década de los años sesenta comienza la comercialización de la píldora anticonceptiva, la construcción del primer láser operativo, la formación de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP); en 1961, el Presidente Kennedy presentó la "Alianza para el Progreso" que en esencia era un programa de ayuda para combatir el Comunismo, impulsar el desarrollo económico de países más pobres, pugnar por la democratización, una distribución justa del ingreso la estabilización de los precios de mercado, mejora agraria y de los servicios sociales.

Entre 1970 y 1980 el mundo industrializado sufría las consecuencias de su dependencia petrolera, ante el control y regulación de la oferta, demanda y

precios por los países productores de ese energético; a su vez las corporaciones trasnacionales se ocupaban en la dispersión de sus subsidiarias a nivel mundial, el cual estaba inundado con sus acciones y la modificación de su relación con los Estados nacionales.

Para principios de los años setenta del siglo XX, muchos gobiernos estaban tratando de usar su control sobre las subsidiarias de las redes trasnacionales\* para elevar el precio de las exportaciones, sobre todo de las materias primas. En algunos de esos esfuerzos de fijación de precios, el objeto de los gobiernos no era necesariamente la apropiación de las trasnacionales sino el aumento de la utilidad disponible. En 1971, surge la revolución de la microprocesadora, se trata de la tercera generación del tamaño de una televisión, reduciendo considerablemente su precio. En otoño de 1973 la OPEP asentó una serie de golpes a la economía mundial, a través de la reducción de su producción petrolífera, alza generalizada de los precios, y el embargo impuesto a los países que ayudaban a Israel, afectando en pequeña escala al suministro internacional del petróleo, lo que provocó escasez fue el acaparamiento y las medidas de emergencia de su distribución. A mediados de la década de los setenta se vislumbró que en los países en desarrollo como la India, México, Corea del Sur y otros, la composición de las exportaciones había cambiado hacia los bienes manufacturados refinados, viéndose en la necesidad de contar con redes internacionales de distribución, contar con marcas comerciales registradas, conexiones bancarias. Al principio de tal década las corporaciones trasnacionales manufactureras norteamericanas y europeas se localizaban en distintos países del orbe, como el caso de Japón que ensanchó sus inversiones en un 50% de naciones en desarrollo, siendo notable en Asia, Europa y América.

El primer transporte supersónico del mundo despegó en 1976, el *Concorde*, tenía capacidad para 100 pasajeros, iniciando sus servicios con 9 aviones que fueron construidos por Aircraft Corporation de Gran Bretaña y la Aerospatiale de Francia. En dicha década aunque en México había avanzado en su industrialización, el ingreso per cápita de su Estado más pobre equivalía a cerca de la décima parte del ingreso per cápita del Estado más rico, además de la contracción de la economía agrícola que había caracterizado a nuestro país como subdesarrollado. Las naciones en desarrollo se inclinaron por cerrar sus fronteras a las importaciones; en la primera etapa, a la producción de consumos sencillos como las baterías y las galletas; en etapas posteriores, a los productos más complejos como los elementos químicos y los metales, las consecuentes oportunidades fueron aprovechadas por inversionistas asiáticos y de América Latina<sup>6</sup>.

6. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *La Inversión Extranjera en México*, Editorial Porrúa, México, 1985 pp 7 a 19.

Las perspectivas mundiales con el arranque de la década de los ochentas del siglo XX no eran nada favorables, todo indicaba que el ritmo de crecimiento de los grandes centros internacionales que habían sostenido diez años atrás no volvería a sentirse; así mismo la inflación mundial, desatada por la inconciencia financiera de los Estados Unidos de América, y el alza en los precios internacionales del petróleo, pronosticaban un futuro adverso para la periferia de la economía del mundo; ante este panorama, las corporaciones trasnacionales\* se desplazaban en un desarrollo marcado por las grandes desigualdades sociales, que trajo aparejada el predominio de una *sociedad privilegiada de consumo*, como una forma de vida de los grandes centros industriales y comerciales.

Las innovaciones tecnológicas, el notable aumento de la producción industrial y el crecimiento incesante de las economías en distintos rubros operaban principalmente en los países desarrollados, en tanto que los identificados en vías de desarrollo, quedaban en cierta medida al margen del desarrollo. Las trasnacionales de los países desarrollados no contribuían notablemente a la internacionalización de los productos, toda vez que las inversiones corporativas que podían alentarla eran contrarias a los intereses de los países desarrollados que se oponían a la misma.

También cabe destacar que se incrementaron las deudas externas de los países en desarrollo frente a la banca privada internacional, de 89 mil millones de dólares al final de 1970, a 299 mil millones de dólares al final de 1980, alcanzando 362 mil millones a mediados de 1982.

En la década de 1980 a 1990 se vislumbraba el comportamiento empresarial en relación con los países subdesarrollados; siendo notable la marginación de éstos dentro de los procesos de globalización. La expansión de las trasnacionales japonesas se debió en gran medida a una serie de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados que hicieron diversificar sus mercados hacia las naciones en vías de desarrollo, lo cual permitió no solamente crecer como grupo, sino ya no depender de sus antiguos mercados.

Las inversiones corporativas de la década de los años noventa del siglo XX, se desarrollaron en el marco de la *globalización*, se trata de un *mercado* mundial integrado por todos los países del mundo, sin desconocer que muchos de ellos no tenían posibilidades económicas, financieras y políticas para acceder al mismo; las 500 principales corporaciones representan la espina dorsal del comercio y la inversión en el planeta tierra por medio de lo que se conoce como

**\*TRANSNACIONALES:** Definición es aquella persona jurídica colectiva de Derecho, denominada persona moral, que por la fortaleza del capital que posee puede salir de su país de origen y operar en otras latitudes bajo los diferentes esquemas que ofrecen los distintos marcos normativos nacionales de los países receptores de su inversión.

empresas transnacionales buscando ante todo el beneficio lucrativo.

Para 1995, la globalización fue dirigida por un impulso casi universal hacia la liberación de los mercados de comercio y de capitales, incrementando la internacionalización de las estrategias de producción y distribución de empresas, dando margen al cambio tecnológico que está erosionando rápidamente las barreras del comercio internacional de bienes y servicios, con mayor agilidad en el movimiento de capitales. En efecto, la globalización pugna por una economía mundial más abierta, integrada y competitiva, tanto en comercio como en financiamiento exterior. En 1998, la crisis asiática llevó a la modificación de las expectativas originales de crecimiento y de comportamiento de las variables económicas de muchos países del mundo, en esas condiciones el sistema en comento ha traído ventajas competitivas por la apertura comercial y financiera, pero también desventajas para los países pobres y subdesarrollados y en vías de desarrollo, marcadas por la falta de capital, tecnología, desempleo, ignorancia y pobreza.

Para 1999 General Motors despidió a 206 mil empleados, pues después de ocupar el primer lugar por su capacidad financiera y comercial, pasó a un tercer lugar siendo desplazado por Exxon Mobil, conforme al resultado de sus ingresos y activos. En otras empresas también en 1999 hubo despido masivo de personal, cabe destacar a: Grupo ADSA por Wal-Mart, Mobil por Exxon, Degusa-Hüls por O.ON, Ameritech por CBS Communications, Cie Financiere de Paribas por Banque National de París, Promodes por Carrefour, Telecom Italia por Olivetti, Hoechst por Rhoen-Poulenc, entre otras.

El éxito de cualquier gran empresa no depende de obtener grandes cantidades de recursos, sino de saber manejarlos en el lugar, tiempo y espacio adecuado para obtener los mejores rendimientos.

La supresión de barreras arancelarias o comerciales a nivel internacional en el último cuarto del siglo XX y comienzos del XXI fomentó el incremento de la inversión extranjera transnacional en las economías nacionales, lo cual aumentó la producción de los mercados en distintos países del mundo dando margen a una mayor dependencia global que de una u otra forma se ha convertido en la fortaleza del capital corporativo. Pero también se debe destacar que la corrupción y la mala gestión de los gobiernos son los mayores obstáculos para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.<sup>7</sup>

7. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *op cit.* páginas 10 a 25

## 2.- EL DESARROLLO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO DURANTE LA COLONIA Y EL SIGLO XX

### ÉPOCA DE LA COLONIA

A raíz de la invasión emprendida por Hernán Cortés sobre el pueblo Azteca y demás comunidades del México prehispánico, el invasor deseaba crear en la Nueva España una entidad independiente de la Corona Española, para desarrollar la explotación de sus vastos recursos naturales, como el caso de los yacimientos de oro, plata, bronce, hierro y otros, por ello se comenzó a realizar la exploración, extracción e industrialización de dichos productos y la fabricación de la pólvora.

La “Casa de la Contratación de Sevilla” fue la encargada para “organizar regular y ejecutar las transacciones comerciales, jugando para ese efecto un papel relevante el transporte y los puertos marítimos. No había actividad comercial que no pasase por ésta cámara o Lonja Mercantil privilegiada”, dos flotas de gran importancia, recorrían los litorales de las Antillas y México, para surtir a la Nueva España y demás colonias.

*El tratadista Diego G. López Rosado, argumenta que: “El Consejo de Indias se opuso al cultivo del cáñamo, del lino, la vid, el olivo y la morera, y prefirió que los habitantes de la Nueva España se vistieran con telas de algodón compradas en Manila y Cantón o importadas de Cádiz por medio de barcos ingleses que protegen las manufacturas de esa colonia”.*

*“La Corona se reservó la explotación de ciertos renglones muy productivos de la economía, convirtiéndolos en “estancos”, tales como el tabaco, la pólvora, el azogue, los naipes, la sal y la nieve, al mismo tiempo que obligaba a los habitantes a consumir artículos importados de la metrópoli a precios exorbitantes, pues se combinaban los altos costos de fabricación y transporte con los numerosos y elevados impuestos...”.*

La producción minera en la Nueva España llegó a representar las dos terceras partes de la producción total del sistema colonial español, gracias a que desarrolló una técnica que llegó, a fines del siglo XVIII, al mismo nivel científico de las explotaciones europeas más perfeccionadas. El beneficio de la plata se incrementó de manera notable con la introducción del método de amalgamación o de *patio* y del valioso complemento de la “capellina” que permitía recuperar un elevado porcentaje del mercurio que se usaba en el proceso”.<sup>8</sup>

8. LOPEZ ROSADO, Diego G. *Ensayos sobre Historia Económica de México. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, Pags 52 y 53.*

En las cartas de relación de la Conquista de la Nueva España difundidas en Europa por Hernán Cortés, se revela la gran riqueza de nuestro país, confirmada por otros escritores entre ellos Humboldt en su libro “Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España”.

Así las cosas, la única actividad que ofrecía perspectivas de progreso era el comercio, pues la minería fue casi paralizada en unos cuantos establecimientos fabriles con bajísima producción y con una agricultura que yacía en el más completo abandono, y ello propició que se recurriera a la importación de satisfactores populares, lo que como consecuencia lógica fortaleció la recaudación de impuestos al comercio exterior, pero también el contrabando de mercancías procedentes de otros países.

Importar capitales extranjeros era la fórmula que debía seguirse para impulsar las actividades productivas del país, con ese soporte se pensó de inmediato de restablecer y fortalecer las actividades a la explotación, extracción e industrialización de los minerales.

Las compañías mineras residentes en Londres por medio de sus comisionados en México apoyaron la exportación de oro y plata hacia Europa. La desconfianza surgida entre los inversionistas extranjeros con el inicio de nuestra independencia, como resultado de las cuantiosas pérdidas en que incurrieron por la adquisición y manejo de empresas mineras mexicanas, no fue obstáculo suficiente para evitar que el desarrollo del proceso capitalista en ciertos países, impulsara nuevos capitales en busca de campo propios para su colocación, uno de esos proyectos fue el de José María Godoy, y Guillermo Dollar y Jorge Winterton, a finales de 1828, para que se les concediera, por espacio de siete años, el derecho exclusivo para introducir en la República las materias preparadas de lana y algodón, declaradas por el arancel de 1827 de ilícito comercio, a cambio de lo cual pronosticaban un aumento en la recaudación del derecho de alcabala.

El precitado proyecto de Godoy fue rechazado por el gobierno mexicano por las siguientes razones: 1º Se trataba de una maquinación de Inglaterra para extraer nuevos caudales o para apoderarse de la industria de hilados y tejidos; 2º Engendra la desocupación y desplazamiento entre los artesanos mexicanos que con sus instrumentos rudimentarios no podían competir con la industria inglesa, 3º La agricultura sufría un fuerte golpe al abandonarse el cultivo

del algodón al que se hallaban dedicados muchos agricultores. Por la competencia desleal, la desventaja tecnológica y financiera de nuestro país con otros considerados como desarrollados, en la mayor parte del siglo XIX, con excepción de la época del Porfiriato, puedo afirmar, que existió una posición categórica en contra de las inversiones extranjeras.

Las arcas públicas estaban vacías como consecuencia de la Guerra de Independencia y era necesario atender diversas erogaciones de los Poderes Federales y Locales, por lo que el gobierno tuvo que recurrir a dos empréstitos con Inglaterra, lo cual ocurrió en los años de 1824 y 1826, por la cantidad de 16 millones de dólares cada uno, supeditados a intereses muy elevados, que no dejaron de resultar usureros y desventajosos para México, pues a su vencimiento no se pudieron pagar, se decretaron las primeras moratorias y el servicio de la deuda se empezó a rezagar y elevar.

Ante la insuficiencia de recursos pecuniarios tanto en el sector público como en el privado, la raquítica tecnología, la industria y el comercio, México era incapaz de promover su progreso económico, y ante la falta de fuentes de trabajo, fue necesario abrirle las puertas al capital extranjero, se hizo hincapié en los beneficios que acarrearía la importación de plantas y animales exóticos, cuando éstos pudieran ser aclimatados en nuestro país; la destreza y habilidad de los artesanos, universalmente reconocida, recibiría un estímulo inconmensurable de adiestramiento de especialistas con una alta calidad técnica en congruencia con los últimos adelantos científicos y tecnológicos.

En 1830 fue instituido el *Banco de Avío*, con una duración muy limitada, el cual determinó que los ramos que de preferencia serían atendidos eran los de hilados y tejidos de algodón y lana, cría y elaboración de seda, explotación de colmenas para el aprovechamiento de la cera, fabricación de papel y fomento de productos agrícolas de interés para la nación. Los apremios financieros de la Federación precipitaron la desaparición de dicho Banco, lo cual ocurrió por el decreto expedido por el Presidente Santa Ana en septiembre de 1842.

Con la administración del general Porfirio Díaz a partir de 1875, se inicia un tratamiento diferente para los inversionistas extranjeros, comenzando con la industria de los ferrocarriles, las comunicaciones en el mencionado rubro impulsaron nuevas inversiones en la minería para lo cual el gobierno les concedió numerosas franquicias al amparo de las leyes de minas de 1887 y 1892. Sólo los norteamericanos, hasta 1902 invirtieron 102 millones de dólares en actividades --

mineras, explotando los fondos de Batopilas, Guanajuato, Peñoles, Dos Estrellas, el Oro, la Esperanza, Teziutlán y otros, con rendimientos verdaderamente fabulosos.

Como dato particular se destaca que, desde 1870 los inversionistas norteamericanos comenzaron a presionar al gobierno, ya que veían con recelo la intervención del capital inglés en la construcción del ferrocarril que unía a México con Veracruz, acabó con vencer la tenaz resistencia que en las esferas oficiales se opuso siempre a la entrada de capitales extranjeros. La historia nos dice que para prosperidad de las minas de “El Boleo” y “Cananea” influyó el impulso que dio a la demanda de cobre la invención de la lámpara y los generadores eléctricos, ya que el cobre era el material básico para la fabricación de alambres, cables y otros artículos<sup>9</sup>.

A finales del siglo XIX empezaron a instalarse grandes fundiciones metalúrgicas por empresas extranjeras como la Smelting And Refining Co., que poseía cinco grandes plantas en Aguascalientes, Monterrey, Chihuahua, Matehuala y Velardeña, cabe citarse también a la fundición de hierro y acero de Monterrey con capital español.

Con el descubrimiento de los campos petrolíferos de El Ébano por la compañía “Mexican Petroleum Company” y de los campos Campeacán y San Cristóbal por la casa Pearson, hace su aparición el capital norteamericano e inglés en una industria cuyo desarrollo fue espectacular en la primera década del siglo XX. Las inversiones de franceses fueron relevantes en la industria de hilados y tejidos, cuyas factorías más sobresalientes cabe citar las de Orizaba, Puebla y Atlixco.

La aplicación de la energía eléctrica con fines industriales se inicia en la minería, determinadamente para la perforación, arrastre, transporte y bombeo, la generación de tal energía estuvo a cargo de particulares mediante el otorgamiento de contratos-concesión desde el año de 1895, con la explotación de la caída del Río Necaxa a favor de Societe Du Necaxa, traspasándose el 24 de marzo de 1903 a The Mexican Light And the Power Co.; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contrato concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896 de igual forma se celebró otro contrato concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar la caída de agua en el Río Monte Alto, el 12 de septiembre de 1900 se celebró otro acto jurídico con el mismo fin entre las autori--

9. *Ibidem*, págs. 35 - 41

dades del Distrito Federal y The Mexican Gas And Electric Co. Limited<sup>10</sup>.

Después de la minería, la electricidad comenzó a utilizarse en la industria textil en los molinos de harina, fábricas de hilo, cerveza, zapatos, vidrio, yute, acero, muebles y cigarros. Entre 1887 y 1911 se organizaron más de cien compañías de luz y fuerza motriz en su mayoría con capital extranjero.

“En el sector ferrocarrilero, el primer contrato concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el Presidente Ignacio Bustamante y el Señor Francisco Arrillaga, para construir la línea férrea de México a Veracruz (no llegó a construirse por problemas financieros y técnicos); el 31 de octubre de 1853 se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Richards, para construir la vía de la Ciudad de México a Puebla; el 18 de mayo de 1861 se otorgó al Señor Antonio Escandón el contrato respectivo para continuar con la precitada concesión; en 1896 se firmó un nuevo convenio con la casa inglesa Person And Sons Limited, para emprender la construcción y explotación del ferrocarril nacional de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880 se firmó el contrato concesión para la construcción del ferrocarril México-Paso del Norte (hoy ciudad Juárez, Chihuahua); el 13 de septiembre de 1880 se autorizó a la compañía del ferrocarril nacional, la construcción de la vía de la Ciudad de México a Nuevo Laredo Tamaulipas. Con el tiempo fue nacionalizada la industria ferroviaria en forma paulatina, dado que ello comenzó en el gobierno de Porfirio Díaz en 1908, culminando totalmente en la administración de Lázaro Cárdenas en 1937, con lo cual se dio margen a crear el Organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, finalmente fue privatizada esta empresa por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de julio del 2001, al extinguirse dicho organismo<sup>11</sup>.

“en el rubro de instituciones de crédito, el primer contrato-concesión que celebró el gobierno mexicano data del 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864 se firmó un contrato-concesión para instituir el Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881, se celebró el contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel Gonzales, para establecer el Banco de Depósitos, Descuento y *emisión* denominado *Banco Nacional Mexicano*; el 18 de febrero de 1882, se circunscribe el contrato-concesión para fundar el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario el 15 de junio de 1883 se celebró el convenio administrativo con el señor. Francisco Suárez

10. SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002. pag. 108

11. *Ibidem*. pags. 108 y 109.

Ibáñez, para fundar el Banco de Empleados; y así sucesivamente mediante la celebración de diversos contratos-concesión entre las autoridades mexicanas y particulares extranjeros y nacionales se instituyeron otras instituciones de crédito para desarrollar actividades relacionadas con préstamos, ahorros y fideicomisos. Cabe hacer mención que durante la administración del Presidente José López Portillo en 1982, se nacionalizó la Banca, para convertirla en una actividad exclusiva de la Administración Pública Federal, ante ciertos intereses monopolísticos que se habían creado a favor de particulares; sin embargo no dio resultados positivos dicha medida por la mala administración empresarial del gobierno incluyendo los efectos de la corrupción, en esas condiciones en junio de 1990 se reformó el artículo 28 de la Constitución Federal para privatizar tal servicio, volviendo al sistema de concesiones administrativas y dando lugar para crear empresas públicas y privadas en esa materia, además se ha reformado ampliamente la Ley de Inversiones Extranjeras para darle gran cabida al capital exterior en este sector, lo cual es preocupante ante el surgimiento de los monopolios, saqueo del dinero del país, el quebrantamiento de la propia Banca por problemas financieros que puedan generarse en perjuicio de la economía de los mexicanos”<sup>12</sup>.

12. *Ibidem*. pags. 107 y 108.

### 3.- INVERSIÓN EXTRANJERA

#### a). Consideraciones generales del Concepto de Inversión Extranjera. Definición de la LIE.

El Artículo 2º de la LIE, utiliza la palabra “extranjera”, para significar algo perteneciente a países diferentes de México. Se emplea como antónimo de nacional. Se refiere a algo no mexicano.

El Artículo 2º de la LIE, expresa que se considera inversión extranjera la que se realice por las personas, unidades económicas y empresas listadas; es decir, que se establece como pre-requisito para considerar a dichas personas, unidades económicas y empresas como inversionistas extranjeros, que efectivamente realicen una inversión.

Al ser omisa la LIE, en señalar cuáles son los casos en los que se considera se ha realizado una inversión, las autoridades administrativas y judiciales avocadas a la resolución de casos específicos, deberán utilizar las reglas de interpretación que conforme a nuestra legislación vigente resulta aplicable. En virtud de que la LIE, regula en las áreas de derecho administrativo y mercantil a esas ramas del Derecho deberá acudir para encontrar guías que sirvan de base a decisiones que se adopten. (Art. 1324 del Cód., Civ).

La LIE, está económicamente orientada a planear y establecer normas generales que regulen la forma en que el capital introducido al país debe ser invertido. Es por ello que la LIE, utiliza el concepto de *inversión* bajo una acepción eminentemente económica.<sup>13</sup>

El concepto económico de “inversión” se define por diccionarios especializados en la siguiente forma:

13. Y no como el concepto genérico de inversión entendido como el acto de alterar las cosas en su orden. baste leer la exposición de motivos de la LIE para para percatarse de su orientación a la solución de problemas económicos.

La compra de alguna forma de propiedad tangible o intangible, o cualquier interés en dicha propiedad, respecto de la cual se obtendrán ingresos, y la que se retendrá por un período razonable de tiempo. <sup>14</sup>

F. Henius refiere que éstas “... son las inversiones por los gobiernos o ciudadanos de un país o en los títulos privados o en industrias de otro país. Para el comerciante extranjero, dichas inversiones en el extranjero son de gran importancia, ya que están generalmente ligadas a compras en el país en que se realizan la inversión. Consecuentemente acarrear el comercio como una consecuencia de la colocación de dichos fondos en el extranjero”... en general significan suministros iniciales así como permanentes de equipo, materiales, maquinaria, herramienta, reparaciones y partes de repuestos para el país del inversionista. A estas exportaciones visibles deben añadirse las invisibles, tales como los servicios de empleados y técnicos especialistas que son enviados al extranjero temporal o permanentemente, con el objeto de salvaguardar los intereses del inversionista y supervisar la inversión en todas sus direcciones y bajo todos sus ángulos.<sup>15</sup>

Me parece criticable en estas definiciones que en ocasiones se mencione que una inversión para serlo, debe ser productiva. Hay inversiones productivas e improductivas; lo que caracteriza el acto como inversión es la colocación inicial y no el resultado.

De las distintas definiciones mencionadas y conceptos anteriormente vertidos, podemos resumir que cuando una persona destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad, está invirtiendo. El inversionista busca en su actuación un beneficio. En ocasiones ese beneficio puede ser tan inmaterial, intangible o invisible, como lo es el propio bien, propiedad o derecho que coloca en determinado lugar y bajo ciertas condiciones, pero no por ello dejará de estar efectuando una colocación con la intención de obtener un beneficio.

Cabe notar que la inversión extranjera se ha dividido en *directa e indirecta o de portafolio*. La diferencia radica fundamentalmente en el grado de control del inversionista extranjero. En tanto la inversión indirecta o de portafolio se dirige al otorgamiento de préstamos y adquisición de valores mobiliarios, la inversión di-

14. A. G. P. Pullan and D.W. Alcock, *The Commercial Dictionary*, 1953. Traducción del tesista.

15. HENIUS, Frank, *Dictionary of Foreign Trade*, Traducción del tesista.

recta implica el control de empresas o negociaciones, en las que participa el inversionista extranjero.

Ahora bien, el concepto económico y genérico de “inversión” es demasiado amplio por lo que a la LIE se refiere, ya que ésta considera inversión, únicamente a las actividades en ella reguladas, razón por la cual el término es más restringido (y únicamente dirigido a la que se realice por inversionistas extranjeros).

A este respecto, adquiere relevancia el último párrafo del Artículo 2º de la LIE, al preceptuar: *“se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere.”*

El mencionado último párrafo del Artículo 2º de la LIE, es de especial importancia porque señala el ámbito de aplicación de la LIE. Es decir precisa lo que queda sujeto a la aplicación de la LIE, excluyendo por ende aquello a lo que no se refiere.

Es por ello, por ejemplo, que se puede concluir con una base legal sólida, que la inversión extranjera indirecta o de portafolio no es materia de regulación de la LIE. Por el contrario se lleva a cabo una inversión extranjera regulada por la LIE, *cuando un inversionista extranjero destina bienes, propiedades o derechos (con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad), “... en el capital de la empresa, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere”.*

En concreto el ámbito de aplicación previsto por el Artículo 2º de la LIE es el que se refiere a la inversión extranjera que se realice en:

- a) El capital de las empresas mexicanas en el acto de su constitución (Art. 5º);
- b) La adquisición de capital de una empresa (Art. 8º) ;
- c) La adquisición de los activos fijos de una empresa (Art. 8º) ;
- d) El arrendamiento de una empresa (Art. 8º) ;
- e) La adquisición de los activos esenciales para la explotación de una empresa (Art. 8º) ;
- f) La adquisición de la administración de una empresa (Art. 8º);

- g) La adquisición de la facultad de determinar el manejo de una empresa (Art.8º);
- h) La instalación de un nuevo establecimiento (Art. 12-III) ;
- i) Nuevos campos de actividad económica (Art. 12- IV) ;
- j) Nuevas líneas de productos (Art. 12-IV) ;
- k) Adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, , fuera de la zona prohibida (Art. 17);
- l) Constitución y modificación de sociedades (Art. 17) ; y
- m) Fideicomisos respecto a bienes inmuebles en la zona prohibida (Art. 18).

### **3.1.- CONSIDERACIONES GENERALES**

El Estado mexicano para lograr el desarrollo económico del país, utiliza diferentes medios (impuestos, recursos naturales, prestación de servicios, etc.), dentro de los cuales se encuentra la inversión extranjera. A partir de 1973, se emitió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera directa.

Es el Estado mexicano al que constitucionalmente de acuerdo al Artículo 25 Constitucional, *le corresponde la rectoría del desarrollo nacional cuyos fines, entre otros, son: planear, conducir, coordinar y orientar a "... la actividad económica nacional"; apoyando e impulsando a las empresas de los sectores social y privado de la economía, conforme a criterios de equidad social y productividad..."* *"...sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos". Por lo que toca a la concurrencia del sector privado el propio precepto constitucional dispone que, "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá el desarrollo económico nacional..."*

En el Artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-F, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes relativas a la promoción de la inversión mexicana y a la regulación de la inversión extranjera

Ahora bien, tanto la LIE como el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RIE). Dicha disposición preceptúa: "Artículo 2º. Para efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital Extranjero o en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

*“Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere”.*

La Exposición de motivos de la LIE es parca al respecto. La única referencia se dirige a la fracción IV, al comentar que dicho precepto se encamina a calificar al inversionista o a quien detente el poder de controlar a la empresa, a pesar de que *“...las sociedades mexicanas, desde el punto de vista estrictamente legal, son las constituidas conforme a las leyes del país, independientemente del origen del capital y de la nacionalidad de quienes las administren o dirijan”*.<sup>16</sup> Dicha fracción IV postula que una empresa mexicana en la que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros tengan la facultad de determinar el manejo de la empresa, se considerará como inversión extranjera.

Desafortunadamente los debates ante las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, no proporcionan información, que pudiera servir de base para interpretar el Artículo 2º de la LIE.

Aun cuando el enunciado del Artículo 2º aparentemente sienta la base para elaborar una definición de inversión extranjera, el Art. 2º en sus cuatro fracciones se desprende de este concepto, para dedicar toda su atención, al señalar lo que se entiende por “inversionistas extranjeros”. A diferencia de algunas leyes de inversión extranjera, la LIE, no define la inversión extranjera, ni atiende al capital por invertirse; sino que define qué se entiende por “inversionista extranjero”. Es por ello que a pesar de que el enunciado del Art. 2º de la LIE, se refiere a la “inversión extranjera” el Reglamento del Registro de Inversión Extranjera, pres --

16. GÓMEZ PALACIO, Ignacio, *La Inversión Extranjera Directa* 1ª Ed. Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM 1985  
Pag.8.

cribe que se considera como inversionista extranjero a “las personas, unidades económicas y empresas a que se refiere el Artículo 2º de la ley.

Es innegable que el inversionista extranjero para identificarlo como tal, debe realizar actos que se consideren “inversión extranjera”. Resulta obvio que al turista cuyos fines son de recreo no puede reconocérsele como inversionista. Sin embargo, la conducta del extranjero que importa al país tecnología u otorga una licencia para el uso de marcas o patentes, puede o no ser considerada como importación de inversión extranjera, dependiendo de lo que se entienda por “inversión extranjera”. Es por ello que reviste singular importancia el análisis del concepto de “inversión extranjera” y con esta base proceder al estudio del “inversionista extranjero” examinando cada una de las fracciones del Artículo 2º de la LIE.

Cabe sin embargo una nota de cautela para distinguir claramente entre *persona extranjera e inversionista extranjero*, lo que aunque aparentemente es claro, en muchas ocasiones provoca confusiones en su uso. Tomando como base fundamental el Art. 2º de la LIE, antes mencionado, a la luz de nuestra legislación vigente se distingue entre:

1. Personas extranjeras, que pueden ser físicas y morales; Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Personas mexicanas, las que también pueden ser físicas y morales; Artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y Artículo 1º de la Ley de Nacionalidad y Naturalización en relación con las personas físicas y Artículo 5º de la misma ley en relación con las personas morales.
3. Inversionista extranjero, listados por el artículo 2º de la LIE a saber:
  - a) Personas morales extranjeras;
  - b) Personas físicas extranjeras;
  - c) Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
  - d) Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente Capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

**a. Inversionistas mexicanos; con base en el Artículo 2º a contrario sensu y 6º de la LIE.**

- a). Personas morales mexicanas y empresas mexicanas en las que no participe capital extranjero o en las que de participar capital extranjero, éste no participe mayoritariamente en ambos casos, siempre que los extranjeros no tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la persona moral o de la empresa;
- b). Personas físicas mexicanas;
- c). Unidades económicas mexicanas sin personalidad jurídica; y
- d). Inmigrados no vinculados con centros de decisión económica del exterior (para efectos previstos en el primer párrafo del Artículo 6º de la LIE)

Como podemos observar, las unidades económicas sin personalidad jurídica no se listan como personas extranjeras o personas morales, precisamente por carecer de personalidad.

#### **4- EL SURGIMIENTO DE LAS PERSONAS MORALES**

La actividad mercantil va concatenada con el de la sociedad, pero este comercio, que en sus albores se hacía indistintamente en diferentes mercados de Europa, Asia, África y más tarde en América, estaba imbuido del individualismo. O sea, que hay una identificación entre el empresario y el ejecutor del acto mercantil. Resulta obvio que este personaje no es el agente que reclama la revolución industrial, pero es el que con sus prácticas mercantiles, abre el camino para una organización económica superior, que sirva de soporte para este estadio de la sociedad.

Es bueno recordar que Roma lega a las naciones medievales, un cuerpo de doctrina y de superestructura jurídica, que más tarde son los pilares del *Capitalismo*. Pero soslaya el relativo al de la conjunción patrimonial, de ideas, de organización y de objetivos, destinados a las empresas, cuyo antecedente próximo lo encontramos en el "*Mercantilismo en el medio que conocemos, trae a nuestro tema el cuadro de los tipos de empresas, dos tipos nuevos cuya inserción*

*en el conjunto de los anteriores tendrá sus dificultades. Son los precedentes de la Sociedad Anónima y los precedentes de las modernas empresas públicas”.*<sup>17</sup>

En lo sucesivo las empresas de personas, ligadas a la prosapia y habilidad familiar de los negocios, entre los que se recuerdan nombres como los Fugger, los Welser, los Peruzzi, los Lberti, etc., dan paso y finalmente caen ante el capital, que son personas morales *“Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones”*<sup>18</sup>

Con la firma en 1651 del “Acta de Navegación” por Inglaterra y Holanda, lo que formaliza la derrota de esta última, pone los fundamentos del monopolio en la transportación marítima, que se acoge a las figuras jurídico-económicas de las empresas de capital. Esto orilla a Inglaterra a separar a los comerciantes físicos de las sociedades que van a sufrir una progresiva transformación, que los conduce a la sofisticación, la cual queda fuera del encuadramiento jurídico.

Son varias las formas que sume el contrato, lo mismo que las sociedades, pero en especial estas últimas. *“Con razón se ha dado a este hallazgo jurídico tanta importancia como a los grandes inventos y se ha dicho de ella que sin la misma el capitalismo no habría podido desarrollarse”.*<sup>19</sup>

17. GIRON TENA, José. *Las Grandes Empresas*. 1º Edición, Editorial Universidad de Valladolid y Nacional Autónoma de México, Valladolid España, 1965, pags. 30-31.

18. DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, Comité Bilateral de hombres de Negocios, México, D.F., 1971, Pag.5

19 GIRON TENA, José, op. cit., Pag. 37

## CAPÍTULO SEGUNDO

### I.- RAÍCES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO

#### 1.- ETAPA INDEPENDIENTE

Se agudiza el coloniaje en la Nueva España por el ansia de riqueza de los conquistadores que producen una agresiva desintegración del complejo mosaico étnico asentado en nuestro territorio, que formalmente está protegido por la vasta *legislación Indiana*, protectora de los patrones de trabajo, religiosos y de organización productiva.

Todo eso cede, ante la ambición del poderoso, ya que a España le era imposible ejercer un control de los actos de sus gobernantes y funcionarios en estas tierras. La Corona se guiaba por los informes amañados de sus subordinados, o en su defecto los de religiosos y viajeros. La resultante es que, en forma orquestada por los conquistadores, la propiedad comunal pasa a ser el asiento de la *propiedad la privada*, que casi era desconocida por nuestros antepasados. Ésta formaba parte del acervo de los españoles, que la recogen y depuran durante la etapa que están sojuzgados por Roma, la que se practica y se esquematiza en los recintos universitarios, de donde se empapan Hernán Cortés y Jiménez de Cisneros, por solo citar algunos.

La decadencia ibérica tiene su punto de partida con la invasión napoleónica de 1808, que impacta en las colonias de Latinoamérica, que empiezan a romper la dependencia en 1809 en Ecuador. Un año más tarde la lleva a cabo nuestra nación, la que sale a su independencia política con un potencial de recursos humanos de 6,122,354 personas de las cuales el 60.1 % son indígenas, 0.2% españoles, 0.2% negros, 17.8 % criollos y castizos, 11.5% mestizos y 10.2 % mulatos y castas, que se movían dentro de la absoluta anarquía, en que estaba inmerso el país, con una notoria desarticulación de sus quehaceres productivos, la escases de recursos financieros, y aislados de los Estados europeos, e incluso del continente.

La búsqueda de la institucionalidad, es una constante de los caudillos de la independencia, que va desde 1811 con “Los Elementos Constitucionales”, de López Rayón: pasando por “Los Sentimientos de la Nación”, de Morelos; lo

mismo que la “Constitución de Apatzingán” de 1814”. Más el Estado mexicano toma cuerpo y hasta cierto punto contenido, después de la formalización de la independencia política, que organiza al Estado, en base a la Constitución de 1824, que se adhiere al federalismo, pero que se solidariza con el sistema económico capitalista. También refuerza al naciente Estado mexicano, el reconocimiento internacional (1825) de Inglaterra, (1822) Estados Unidos y (1836) España.

En este marco, México es un atractivo para los Estados fuertes y para los Estados Unidos de Norteamérica, que habían superado la etapa de las fluctuaciones violentas de su economía, originadas por factores externos, e iniciaban la de su integración (1812 – 1870), acompañadas por el crecimiento del mercado interno y de la población. . también se apoya en el expansionismo territorial, ya que aún no poseían los recursos monetarios, para hacerlo por esa vía. Y por la posición geográfica de México, estos actos le afectaron y le siguen afectando directamente. Fue así como: “de 1801 a 1808 se realizaron tres intentos de ocupación por jefes militares de los Estados Unidos. Durante los años de la guerra de Independencia se llevaron a cabo otros dos: uno, por el teniente Augusto Magee, que quería “independizar” Texas, y en 1812 otro, por aventureros al mando de doctor Lang, que en 1819 logró ocupar transitoriamente la población de Nacogdoches”.<sup>20</sup>

De esta forma se dieron los primeros pasos, que ayudaron a afianzar el incipiente imperio yanqui.

Pues bien, de entre las ruinas había que echar a andar la herencia que se nos dejaba. Por el grado de desarrollo, Inglaterra era el estado con más fuerte inversión directa en México. El maestro Ceceña afirma:

*“Según Fred J. Rippy, en los años de 1824 y 1825, en que Inglaterra registraba una situación bonancible en sus negocios, se organizaron en Londres 624 compañías para operar en el extranjero con un capital global de 102,781,000 millones de libras esterlinas; de ellas, 46 millones correspondía a la América latina, con un capital global de 35 millones de libras esterlinas. En esos mismos años, los británicos invirtieron 25,308,486 libras esterlinas en valores gubernamentales extranjeros de los que correspondieron a la América Latina 17 millones de libras esterlinas”.*

De acuerdo con esta fuente, en los años de 1824 y 1825, se organizaron en Londres 7 compañías con el objeto de explotar minas de metales preciosos en México, que alcanzaban un capital autorizado de 4,400,000 libras esterlinas y un capital pagado de 2,155,000 de libras esterlinas.

20. CECEÑA GÁMEZ, José Luís, *México en la Órbita Imperial*, 1ª Edición, Editorial, El Caballito, México, D.F., 1973, pp. 30-32.

Esta avalancha de capitales europeos, fueron auspiciadas por las bondades que para la inversión difundió el Barón de Humboldt.

Los Estados Unidos quisieron atajar la penetración británica, mediante la anexión de parte de nuestro territorio bien fuera por la fuerza o en compraventa. En el año de 1825, el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, giró instrucciones a su enviado especial en México, Joel R. Poinsett, para que gestionara ante el gobierno mexicano, la compra del territorio comprendido desde los límites de aquel país en esa época, hasta el Río Bravo, ofreciendo pagar un millón de dólares.

La entronización del general Antonio López de Santa Ana, en los destinos nacionales, expedita el camino para la misión del inversionista externo, que toma asiento en la tierra de nadie.

Se cambia el sistema federal, por uno de corte central, que subsume los diversos poderes a los caprichos de una persona. Esto es campo fértil para que los hombres en el poder recurran a los empréstitos externos; los cuales inician con 30 millones de pesos en 1822. En 1824 la Casa Golschmit y Barclay, documentaban 32 millones de pesos y sólo entregan 14 millones de pesos al gobierno de don Guadalupe Victoria. Esto va a ser, más que una práctica, una costumbre que en forma consciente hipoteca el país, al igual que una mampara, para las agresiones que sufriremos en nuestro territorio e instituciones.

La derrota de Santa Ana en abril de 1836, a manos del ejército yanqui; lo mismo que la falta de identificación de los Estados del Norte a la causa nacional y la colonización que por esos lares al unísono alientan los gobiernos de México y del vecino país, limpian el camino para cercenarnos la mitad del territorio nacional, cuyo proceso de ablandamiento se inicia en 1846 con las tropas comandadas por el general Taylor y culminan el 2 de febrero de 1848, con los “Tratados de Guadalupe Hidalgo”, por los que cedemos Texas, Nuevo México, alta California, parte de Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas; que en resumen fueron 111,882 leguas cuadradas con una población de 108,000 personas. Esto tiene su complemento (1853) con la “compraventa” de la mesilla.

## 2.- ETAPA DE LA REFORMA

La lucha ideológica entre conservadores y liberales, hace crisis a partir de 1850, lo que impulsa el refuerzo de posiciones de ambos bandos. Con los ensayos de Gómez Farías (1846), de desamortizar la riqueza del clero, los conservadores hacen un frente común para resistir la embestida, la que diez años más tarde culmina (25 de junio), con la “Ley de Desamortización del Clero Secular y Regular”, que encuentra su refuerzo en la Constitución Liberal de 1857.

Esto obliga a los conservadores a aliarse con el clero y así violentan la diferida desintegración nacional, de cuyas defensas se encarga Benito Juárez a partir de 1858. Los capitalistas criollos, recurren a la solidaridad de sus colegas a nivel internacional y a la rancia burguesía europea, cuyo corolario es el principado de Maximiliano, que va de 1864 a 1867.

Existe un gobierno dual: por un lado el *institucional* de Juárez, que se refugia en el interior, y en el centro de los *conservadores*, que se inicia en 1858 con Feliz Luzoaga y culmina en 1867 con Maximiliano. En el lapso de 1854 – 1874 la economía permanece estable y en algunos momentos pasa a un proceso reversivo. Pero ya es notoria la concentración de la industria en la Ciudad de México y en el Distrito Federal. En la primera destaca, entre fábricas y molinos: diez de aceite, una de ácidos, diez de almidón, dos de cartón, una de casimires, una de cepillos, siete de cerillos, seis de cola, dos de sillas de montar, una de hilo, una de hormas de zapato, una de instrumentos agrícolas, tres de instrumentos musicales, una de instrumentos quirúrgicos, ocho de ladrillos, tres de porcelana, dos de naipes, dos de tabaco labrado, siete de tejidos de lana y algodón, cuatro fundiciones de fierro y dos fundiciones de imprenta y vidrio. Las cuales estaban en manos de 15 mil extranjeros, que eran propietarios, copropietarios, o administradores.

En este juego político-económico, participan las potencias de la época, las que protegen sus inversiones y los empréstitos a los múltiples gobiernos, cuyo monto en 1863, ascendía a 65 millones de libras esterlinas, sin considerar las convenciones. Aquí no se contabiliza el de 15 millones de libras que otorgó la casa suiza Jecker, del que sólo entregó un millón de libras. La deuda se sintetiza:

*“Aumentó 182 millones más entre 1864 y 1865 como consecuencia de las deudas contraídas por el imperio, es decir, que en menos de un año Maximiliano*

*triplicó la deuda externa del país. Juárez incrementó ese pasivo en \$2.925,450 monto del único préstamo que negoció en esa época para hacer frente a los gastos de guerra contra el invasor”.<sup>21</sup>*

De ahí que hubiese criterios distintos, en cuanto a plazos y montos de ese débito. Como lo demuestran (1866) los 82 millones de pesos que reconoce Juárez contra 272 millones de pesos que acepta Maximiliano.

A mayor abundamiento, el grueso de la deuda pública que el gobierno de México había contraído, era considerable; sobre todo con los Bancos de Londres. Que junto con las inversiones privadas en nuestro territorio hacían presión para salvaguardar sus intereses y de paso obtener los resultados proyectados.

Por eso el reclamo conjunto que hacen Inglaterra, España, Francia, tenga una justificante financiera, para cubrir sus verdaderas intenciones. Sobre todo Francia, y el cual desemboca en la invasión en 1862 en nuestro territorio, en el que su ejército es el sostén de su imperio.

De este episodio un distinguido intelectual escribía:

*“La expedición tenía un solo objetivo: satisfacer a los acreedores del Estado Mexicano en Inglaterra, Francia y España. Para obtener este fin, las fuerzas militares combinadas ocuparían los principales puertos mexicanos, percibirían los derechos de importación y exportación de sus costas y retendrían esta “garantía material” hasta que todas sus reclamaciones de deudas se satisficiran”.<sup>22</sup>*

Es de consignar que Juárez se acerca a los Estados Unidos para contrarrestar el peso de los conservadores. Objetivo que consigue, pero que tiene un alto costo social y político, como los convenios para colonizar territorios, los cuales no funcionan, y que finalmente los colonos se asentaban en las ciudades. Otros son las concesiones para integrar una red ferroviaria, la que empieza a operar en 1873, cuyo trazo correspondía a la incipiente industria estadounidense.

21. COSSÍO VILLEGAS, Daniel y Autores Varios *La Economía mexicana en la época de Juárez*. 2ª Ed. Setentasetentas. Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1975, pag. 93.

22. MARX, Carlos. *La Intervención en México*, 1ª Editorial PRI, México, D.F., 1974, pag. 4.

La Reforma con su superestructura, allana el camino al sistema capitalista. Con la triada de las *Leyes de Desamortización* (25 de junio 1856), *Sobre Nacionalización del Clero Secular y Regular* (12 de junio de 1859) y la *Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos* (del 20 de junio de 1863). La primera arremete y casi destruye a las comunidades indígenas y la tercera prohija las compañías deslindadoras, punta de lanza del latifundismo.

Todas estas disposiciones jurídicas, fueron empleadas para apoyar el capitalismo embrionario del Porfiriato. Y la clase mediana que nace y se desarrolla en el Juarismo; con sus planteamientos justifica la dimensión que se le va a dar al Estado.

### **3.- ETAPA DEL PORFIRIATO**

La economía mundial atraviesa por la fase del capitalismo financiero, que equivale a la exportación programada de recursos monetarios y de su respaldo en tecnología, administración, etc., y todo aquello que garantice una óptima inversión. Igualmente los Estados Unidos inician (1870-1914) su industrialización y consecuentemente su prosperidad.

Porfirio Díaz al asumir el mando (1876) del país, se encuentra con una desarticulada economía, cuya responsabilidad recae en latifundistas criollos y extranjeros, e industriales de ambas nacionalidades, que tenían el respaldo de una base industrial. Todos estos empresarios pasaban por una etapa pre-industrial.

Ante este panorama, el general Díaz decide incrustar a México, en el ámbito de las relaciones internacionales. Ya que en 1873 el cuerpo diplomático acreditado en nuestro país, se reducía al de Estados Unidos, Alemania, Italia, España y Guatemala. En cambio para 1900 el abanico se amplía a 36 naciones. Esto es campo fértil para difundir las bondades naturales e institucionales que ofrece México, cuya decisión de su gobierno, es impulsar el crecimiento, sin importar el costo material y social, ni mucho menos la orientación, objetivos e impacto de la naciente estructura industrial. Este ambicioso plan solo pueden

materializarlo los inversionistas extranjeros, que desde ese momento se convierten en la espina dorsal de los treinta y cinco años de la paz y administración porfiriana, que alcanza un crecimiento económico relativamente acelerado, como lo demuestra la tasa media anual del 2.9%.

Estos empresarios extranjeros, preferentemente invierten en las actividades primarias. Para hacerlas más redituables, adquieren predios para la agricultura y la ganadería. Fue de esta forma como llegan a poseer 32 millones de hectáreas, que los hacen tener además del poder económico, el político.

Los cultivos del café, hule, tabaco, pieles y el ganado en pie, son los que reciben prioridad, ya que son destinados al exterior, para significar el 25% de los ingresos por concepto de mercancía de 1910 a 1911.

Los inversionistas efectúan una irracional explotación de la tierra, sin la debida conservación y otros elementos afines que la dejaran en condiciones de seguirla aprovechándola.

Fue en el Porfiriato cuando se comenzó a utilizar en nuestro medio jurídico, el término *concesión*, que es la puerta de entrada para la corriente de inversionistas extranjeros, que cuentan con la protección de sus gobiernos de origen y el mexicano; el que se finca en la corriente liberalista. *“Uno de los grandes historiadores norteamericanos de las relaciones de México y Estados Unidos describe al Porfiriato como el periodo de la invasión económica mexicana”*.<sup>23</sup> ya que ese país tiene en nuestro suelo el 29.3% del total de sus inversiones, lo que le permite una situación de privilegio ante Francia e Inglaterra, que habían venido consolidando su posición desde la etapa posterior a la Independencia.

Por considerarlo de importancia, a continuación, reproduzco la opinión del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, que afirma:

*“Más todavía: ‘El orden’ ha sido comprado en México a un terrible costo cuando ha sido obtenido con ayuda, la extranjera generalmente ha venido en forma de ayuda financiera. Esa ayuda financiera casi invariablemente ha sido obtenida en forma condicional a cambio de ‘concesiones’ que han puesto en manos de capitalistas extranjeros la mayor parte de los recursos del país no explotados aún, y del mismo modo, bajo la ‘protección’ de gobiernos extranjeros. Aquellos que han estabilizado en México el orden con éxito por esos medios, como Díaz ha encontrado que eran servidores no de México sino de los concesionarios extranjeros...*

23. WIONECZEK, S. Miguel, *El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera*, 2ª Edición, Editorial siglo XXI, México, D.F., 1973. pag. 6

*México es uno de los lugares más ricos del mundo. Es codiciado en exceso por todos aquellos que pretenden amasar fortunas. Sus recursos son en realidad útiles a todo el mundo y hasta necesarios para las industrias de todo el mundo. Ninguna empresa capitalista puede mirar hacia México sin codiciarla. La diplomacia extranjera con la cual ha llegado a ser amargamente familiar, es la 'diplomacia del dólar', la que casi invariablemente lo ha obligado a otorgar preferencia a los intereses extranjeros sobre los suyos propios... hablo de un sistema y no formulo una acusación. El sistema por el cual México ha sido ayudado financieramente en el pasado, por lo regular lo ha atado de pies y manos y lo ha dejado de hecho sin un gobierno libre. Casi en todos los casos ha privado a su pueblo de la parte que éste tenía derecho a desempeñar en la determinación de su propio destino y desarrollo".<sup>24</sup>*

La minería que fue el centro de la riqueza de la Colonia, es reactivada en este periodo que comentamos, ya que en 1876, operaban 40 factorías, las que se incrementan. En sus inicios las nuevas empresas sólo explotan metales preciosos, lo que amplían a los industriales, cuando las líneas ferroviarias entran en operación. Así en 1910 las ventas de cobre, plomo y cinc representan aproximadamente un 24% por concepto de exportaciones, ya que estos metales eran demandados por los países industrializados para sus bienes de capital.

Cuando el Porfiriato se acercaba a su final, se expide la *Ley Minera para regular la explotación del subsuelo* (1909)

La economía del Porfiriato tiene como pivote la revolución de las comunicaciones que recaen en los ferrocarriles que sólo contaban en 1876 con 640 kilómetros de vías férreas y lo cual se incrementó a 12,801 km en 1898 con la conexión del centro del país con Ciudad Juárez (Ciudad Porfirio Díaz) y Nuevo Laredo, con excepción de Nogales.

Cabe destacar cuando el gobierno comienza a convertirse en accionista de las empresas ferrocarrileras, no sin antes participar en un azaroso regateo que culminó el 29 de febrero de 1908, cuando se firmó un convenio entre el Secretario de Hacienda como representante del Gobierno mexicano, y los señores Speyer y Cía., Kuhn Loeb y Cía., Lademberg Thalman y Cía., ... que dio nacimiento el 28 de marzo de 1908 a la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, que fusionó varias concesiones otorgadas a compañías extranjeras.<sup>25</sup>

24. BECERRAGONZÁLEZ, María, *Principios de la Constitución Mexicana de 1917*, 1ª ed., U.A.N.A.M., México, D.F., 1967. pag 44.

25. COSSÍO VILLEGAS, Daniel. op. cit, PAG. 85

Maniobra en que los extranjeros se deshicieron de las acciones de las empresas, que habían disminuido su rentabilidad, pero que acapararon las que representaban un jugoso negocio.

Las empresas mineras establecen sus plantas para generar energía eléctrica y así abaratar sus costos de producción. A su vez proporcionaron el servicio a las poblaciones aledañas. Estas inversiones iniciadas por nacionales y extranjeros pronto pasaron a segundo plano ante las acciones monopólicas de ciertas compañías.

También colaboró al ensanchamiento de este servicio, el general Díaz, que trató de diversificar la corriente de inversiones financieras. Así otorgó el ayuntamiento de la Ciudad de México, en septiembre de 1881, a la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica y Halske, de Alemania, que para 1896 se había convertido en la única con derechos para explotar la energía eléctrica en el Valle de México.

El apoyo financiero, lo mismo que sus servicios, son impulsados con 165.9 millones de pesos. Dando origen en 1881 al Banco Nacional Mexicano, que junto con el Banco Mercantil Agrícola Hipotecario, son simiente (1884) del Banco Nacional de México.

El marco político e institucional es propicio para que los inversionistas extranjeros, desarrollen sus desmesurados fines de lucro, los cuales fueron más lejos, al intervenir en la vida política nacional, para que por medio de sus aliados, defender sus posiciones y de paso seguir acrecentando sus riquezas. En esta estrategia, contaron con la complicidad de gran parte de los funcionarios porfiristas- licenciado Roberto Núñez, Sub Secretario de Hacienda general Manuel González Cosío, Ministro de Guerra y Marina y otros, los que ocupan altos puestos dentro del Consejo de Administración de esas empresas. Incluso el mismo Díaz es accionista en esas sociedades mercantiles y su hijo el teniente coronel Porfirio Díaz Jr., se desempeña como consejero de las unidades económicas.

Ante esta investida, los capitalistas mexicanos quedaron relegados. Representando *“más de una fracción marginal de la inversión total en la Industria y ese capital se encontraba, principalmente, en pequeñas plantas*

*fuera de los principales centros de actividad económica*".<sup>26</sup> Y en algunos casos, cuando sus factorías comenzaban a crecer verticalmente, son presionadas para asociarse con los extranjeros y finalmente ser eliminados del panorama económico.

De lo que se desprende que los países europeos poseían el 56% de la inversión y el resto lo controlaban los EEUU. Al respecto se puede afirmar que este país tenía problemas financieros internos, con una balanza deficitaria que le obstruía ampliar las inversiones en el exterior. Por lo que toca a los Estados europeos, eran más diversificadas las ramas en que invertían, las que eran para exportación y su apoyo en servicios para cumplir ese cometido.

Al regularse la agricultura, ganadería y minería, vino la escalada de inversiones en los ferrocarriles y servicios públicos. Era necesario construir vías férreas para transportar las materias primas a los Estados Unidos y otros puertos de altura. Las que fueron planeadas, no para el beneficio del país; sino para apoyar la naciente industria yanqui.

Los servicios públicos no estaban debidamente regulados y brindaban la oportunidad de buenas ganancias y rápidas amortización de lo invertido.

Por lo anteriormente descrito se confirma que el campo fuerte de inversión son los ferrocarriles y servicios públicos. En virtud del control en las actividades primarias y en la minería.

Se iniciaba la escalada en la rama bancaria, para captar el ahorro de los mexicanos y financiar sus inversiones. Además por ese medio apoyar la integración vertical y horizontal de sus empresas.

El gobierno porfirista desde un principio se inclinó a favor de la afluencia del capital extranjero, ya que aseveraba reiteradamente, que no existían en el país recursos financieros suficientes para impulsar el progreso en general. En oposición al criterio que había sustentado el gobierno de Lerdo, en el sentido de que *"entre un país poderoso y un débil: el desierto"*.

La administración porfirista cedió a las presiones externas, autorizando y subvencionando la inversión externa de marcado cariz capitalista, lo que nos lleva a la deducción de que el Estado no tuvo ningún control jurídico y financiero sobre esa penetración económica, que sirvió para el surgimiento de burguesía criolla y del proletariado como contrapartida.

26. WIONECZEK, S. Miguel, op. cit. pag. 41.

He tratado de destacar la importancia de esta época, ya que “Es de conocimiento común que esta invasión económica externa durante el porfiriato dio lugar a la gran mayoría de los conflictos internacionales a que tuvo que hacer frente México no sólo durante el periodo de las luchas armadas sino hasta el año de 1940.”<sup>27</sup>

#### **4.- ETAPA POS REVOLUCIONARIA**

El empobrecimiento progresivo de los peones acasillados y de temporal, lo mismo de la naciente clase obrera, generan una compleja serie de contradicciones que incuban la Revolución de 1910. Es de considerar que la concentración de la riqueza, estrecha el mercado interno, que no es acorde a los planes y ambiciones de la burguesía criolla y transnacional.

Todo se va concatenando, para que vía las acciones violentas (1906) de los trabajadores, que tienen como saldo trágico las huelgas de Cananea y un año más tarde la de Rio Blanco; se interconecten con la presión que sobre el general Díaz ejercen los Estados Unidos. El gobierno piramidal mexicano, no garantizaba los cuantiosos intereses de sus connacionales, ni mucho menos las posibilidades de prosperidad de sus negocios, por lo que no resultaba extraño, que – enero de 1908 – la entrevista Díaz – Creelman sea la clarinada para el diferido cambio social.

Por eso, se tiene cuidado, que el caudillaje recaiga sobre personas de corte tradicional, o bien liberal, que son fieles guardianes de la democracia formal, de la igualdad, de la libertad y sobremanera de la propiedad privada y de su hermana gemela la empresa capitalista, por lo que es normal que los hermanos Flores Magón, con su visionario programa del Partido Liberal Mexicano, no reciban la bendición de los jerarcas del otro lado de la frontera, ya que sus planteamientos van más allá de lo permitido por los capitalistas, que es impedir un cambio de las estructuras de la sociedad.

27. *Ibidem* pag. 6.

Primero Madero, con su libro *La Sucesión Presidencial de 1910* y su programa político “El Plan de San Luís” y más tarde el general Carranza con su “Plan de Guadalupe”, son personajes ad hoc para causar el descontento en contra de la dictadura. Pero al mismo tiempo proteger los intereses de los poderosos, mediante la satisfacción parcial de los reclamos de la base. Como lo señala atinadamente Rodríguez Eguía:

“Por tanto, si bien es cierto que una de las características fundamentales del proceso revolucionario de 1910 en México, es precisamente el hecho de que la burguesía asociada al capital extranjero, no toma directamente la dirección del movimiento, o cuando lo hace, sólo lo logra en forma parcial, no se puede dejar de destacar que la Revolución Mexicana, dentro de todas sus limitaciones, tenía un carácter burgués; tenía como último fin, en cuanto expresan las contradicciones internas, liberar a la fuerza de trabajo de las relaciones no capitalistas de producción.

El Triunfo de Madero – 6 de noviembre de 1911-, al asumir el gobierno en un impasse en el acomodo de los factores del poder. Su sacrificio, junto con el de Pino Suárez, confirma la frase popular “Madero va a gobernar con sus enemigos en contra de sus amigos’ en este asesinato, no fue ajena la mano de los Estados Unidos, por medio de su embajador el señor Henry Lane Wilson. Al respecto ‘El Presidente Madero y virtualmente todos los miembros de aquel gobierno creían firmemente, , y al parecer con razón, que la actitud del embajador norteamericano no solo para el gobierno, sino también para la República Mexicana, era no sólo poco amistosa sino descaradamente enemiga’”.<sup>28</sup>

Esta práctica de intervenir en la vida interna de los Estados, ha sido sostenida y los métodos se han depurado, de lo cual pueden dar cuenta varias naciones del continente como Guatemala, la Dominicana y más recientemente Chile. Caso aceptado y reconocido por el Senado de los, Estados Unidos, que utilizaron a la democracia cristiana y al capital criollo.

Con el sacrificio de Madero, la burguesía más reaccionaria retoma el poder, con su personero Victoriano Huerta. Con la misión de aminorar las demandas incumplidas del proceso revolucionario, posición que se fortalece con la invasión – 21 de abril de 1914.

28.SILVA HERSOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, 6ª edición. Editorial. FCE, México. D.F., 1969. p. 29

Las pulverizadas corrientes revolucionarias, con sus disímbolos planes y programas, retoman la unidad con la Ley del 6 de enero de 1915 y la Convención Revolucionaria de Aguascalientes, que son los pasos inmediatos para el Constituyente de 1917, cuyo producto, la “Constitución de 1917”, se justifica en parte, con los artículos 123 y 27. En este último, dejando algunas liberalidades para efectos de cambios institucionales en el orden social.

El tema motivo de este trabajo, se enfocó parcialmente en el artículo 27 Constitucional, párrafo 7, fracción I, que a la letra dice:

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

Aquí queda sintetizada la doctrina del jurista argentino Carlos Calvo, comúnmente conocida como Cláusula Calvo.

Por lo cual las empresas transnacionales que han invertido en el país, se someten a la jurisdicción de los tribunales mexicanos; en caso de controversias que atañen a sus intereses, ésta es una de las instituciones jurídicas que han ayudado a salvaguardar en parte, la soberanía de las naciones débiles ante las grandes potencias.

Este artículo contiene la prohibición absoluta a los extranjeros y a las sociedades extranjeras de adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros en playas. Este párrafo, es producto de nuestra trágica experiencia que nos desmembró casi la mitad de nuestro territorio. “Sus antecedentes remotos se encuentran en las leyes del 11 de marzo de 1842 y 1º de febrero de 1856, que

prohibieron a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante de veinte leguas de las fronteras y cinco de las costas”.<sup>29</sup>

Esto es, el artículo 27 Constitucional, respondió a las necesidades de restaurar los conceptos básicos de nuestra tradición minera en la explotación de las sustancias minerales y acondicionar y actualizar esta actividad, de acuerdo con los propósitos sociales, políticos, económicos y nacionales de nuestro movimiento revolucionario.

Aquí se circunscribe lo relacionado con la inversión extranjera en el orden jurídico constitucional. En lo sucesivo, la falta de reglamentación de este renglón ocasiona una serie interminable de problemas; que afectan seriamente el desarrollo de nuestra economía.

Con el programa social, se define el destino del Estado y la acción del pueblo, los gobernantes en esta etapa, se encuentran en la encrucijada de cómo responder a la programación de las actividades económicas del país y a cargo de quien iban a estar las directrices de la misma. Así:

“Ante la disyuntiva de acometer la industrialización o de resignarse al estancamiento, el Gobierno se decidió por la primera alternativa; esta decisión lo llevó a lo siguiente: aceptar que el sector privado debería ser parte esencial del programa de desarrollo y, por tanto, favorecerlo en lo posible... Por lo cual el gobierno mexicano se ha convertido en prisionero de la nueva clase capitalista y que así paga su error inicial: haber confiado al sector privado una parte central de los planes de la industrialización y desarrollo”.<sup>30</sup>

Los inversionistas venían pertrechándose – 10 de noviembre de 1914 – con personas como Manuel Peláez; para cualquier eventualidad constitucional que lesionara sus intereses. De ahí que siempre opusieron resistencia al artículo 27, cuya táctica va desde el chantaje, la amenaza de invasión e incluso la desestabilización del gobierno del general Obregón.

El centro de las reclamaciones se finca en la explotación del petróleo y sus derivados; al igual que los impuestos a las exportaciones. El pago de los terrenos de estadounidenses, los que exigían un previo pago, por fines de expropiación -

29. MENDEZ SILVA, Ricardo. *El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México*, 1ª Edición, U.N.A.M., 1969. pp 91-92.

30. PAZ, Octavio, *Posdata*, 1ª Editorial, Siglo XXI, México, D.F., 1969, pp. 61 y 66

ción y que su avalúo se fincara en el valor comercial y no en el catastral, con lo que limitaban la acción del Estado.

“Ante las agudas y continuas presiones, el gobierno de Obregón fue obligado a ceder a las pretensiones norteamericanas. (Convenio De la Huerta-Lamont). La Suprema Corte de Justicia dictó sendas resoluciones favorables a cinco amparos interpuestos por la compañías petroleras, dejando sentada jurisprudencia respecto a la anticonstitucionalidad de la aplicación retroactiva del artículo 27; se convino en otorgar a perpetuidad las concesiones petroleras, anulando de hecho el principio de la propiedad originaria de la nación sobre los recursos del subsuelo”.<sup>31</sup>

El general Calles promulga (26 de diciembre de 1925), la Ley del petróleo, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que provoca una enconada reacción de los inversionistas transnacionales, que cuentan con la alianza de una parte del clero. Al presidente lo califican de comunista y le atribuyen “Haber entregado fondos a individuos extranjeros para que hagan la propaganda comunista en México. Añádanle el embate del arzobispo de México José Mora y del Río. El episcopado, clero y católicos no reconocemos y combatiremos a los artículos 3, 31 fracción I, 5, 27 y 123 de la Constitución vigente. Este criterio no podemos por ningún motivo, variarlo, sin hacer traición a nuestra fe y a nuestra religión”.

Desatándose la deplorable guerra cristera, que divide y debilita al estado y de paso enlutece a cientos de hogares.

“Reaccionaron en forma violenta contra esta ley y ‘se abstuvieron de hacer nuevas perforaciones, disminuyeron la producción de 115 millones de barriles en 1925 a 90 millones de barriles en 1926 y a 64 millones en 1927; retiraron sus depósitos bancarios que fueron un activo factor que produjo una crisis bancaria-financiera en el país. Fueron tantos los problemas que ocasionó la ley de 1925, que por decreto de 3 de enero de 1928, se dio marcha atrás en el contenido de esa Ley”.<sup>32</sup>

Después de la ignominiosa orden del general Calles, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, por conducto de Luís N. Morones, que textualmente comunicó: “Señor Presidente de la Corte, el gobierno está en peligro y es menester de que antes de que nos obligue la fuerza de afuera a claudicar, que la Suprema

31. AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *La Desnacionalización de la Economía Mexicana*, 1ª Ed., FCE, Archivo No 47, México, D.F., 1975. pp.39-40.

32 COSSÍO VILLEGAS, Daniel y Autores Varios. op. cit, p. 91

Corte declare la Ley del Petróleo contraria a la Constitución del país, y ampare a las compañías petroleras”

Es de aceptar, que con Calles se inicia la institucionalidad y por consecuencia el Estado fuerte. Se implementan los organismos de apoyo para el desarrollo y toda la estructura y superestructura, para apuntalar el programa de la Revolución. Más lo que es definitivo, es la integración de los partidos políticos locales y regionales, el Partido Nacional Revolucionario, que en el devenir de México, es el pilar del Estado. De Portes Gil a Abelardo Rodríguez, hay un acomodamiento de los factores de poder y el país sigue el rumbo del maximato.

En la década de los años veinte, Estados Unidos es el segundo exportador de capitales a Iberoamérica, seguido por Francia y Alemania seguido por otros países, Inglaterra seguía conservando el liderato. De toda la inversión, una cuarta parte es asimilada por México.

## **5.- ETAPA CARDENISTA**

Engalladas las empresas transnacionales y en especial las petroleras, se movían en la tierra de nadie, lo cual es motivo de preocupación del general Lázaro Cárdenas del Río, que se da a la tarea de reorientar y precisar objetivos al Estado, para lo cual es básico identificar a los hombres con su patria, por conducto de un proceso gradual integrarlos al Estado. Mediante esta interacción entre la organización alrededor del concepto Estado, tanto de sus hombres, como del apoyo material para su desarrollo, viene implícito el mecanismo distribuidor del producto social.

Para llegar a estas metas se adhiere a:

1. El modelo nacional-revolucionario es una formación económica-social completa y diferenciada, un sistema de vida colectiva, una vía de desarrollo particular, diferente del capitalismo y del socialismo, y de transición entre ellos, vía que se forma en los países pobres que buscan su desenvolvimiento pleno, con autonomía económica y soberanía política.
2. Su contenido esencial es la propiedad estatal-social sobre los medios de producción básicos, fundamentales.
3. En la estructura, además de la propiedad estatal-social, coexisten otras formas de propiedad la propiedad mixta (del Estado social y de los particulares)

nacionales y extranjeros); la propiedad privada nacional, y la propiedad conjunta de particulares nacionales y extranjeros”.<sup>33</sup>

Para llevar a cabo un proyecto de esta magnitud, se da a la tarea de organizar la base de la sociedad mexicana, cuyos recursos humanos se encuentran dispersos. El menos desarticulado es el sector obrero, que se mueve en torno a la Confederación Regional Obrera Mexicana, dirigida por Luís N. Morones, la que sirve de sostén al gobierno del general Calles para sus programas políticos. Por eso es como contrapartida, “en febrero de 1936, alentados por Cárdenas, tanto elementos marxistas como no marxistas, fundaron la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Contando con el consentimiento de Cárdenas, fue nombrado Secretario General el intelectual de izquierda y soviético, Vicente Lombardo Toledano, quien procedía de la C.R.O.M.”<sup>34</sup> al unísono nace la Confederación Nacional Campesina, comandada por el profesor Graciano Sánchez. Estas poderosas centrales, son el respaldo del régimen cardenista y donde se refugia en los días difíciles de su gobierno. Cárdenas forma un gran frente popular con los obreros, campesinos, empresarios, intelectuales, profesionales, clase media, que ligan sus intereses al gobierno de México.

Ante la confusión orquestada que provocan las empresas petroleras, los obreros no caen en el garlito de desarticular la economía, por medio de huelgas de solidaridad. Considerando que en:

“En México no hay una burguesía nacional organizada, país semicolonial, que tiene una burguesía nacional mestiza o criolla, raquítica desde el punto de vista económico, y junto a esa burguesía de escaso valor material y social, la burguesía imperialista que es la que tiene en sus manos las principales fuentes de producción económica del país; entre ambos grupos de la clase capitalista, no hay punto alguno de contacto; la burguesía nacional jamás será suficiente fuerza de coacción sobre la burguesía imperialista establecida en México; en cambio las fuerzas del imperialismo económico representadas en México, sí serán siempre un factor decisivo de coacción sobre la pequeña burguesía nacional:

33. CARMONA AMORÓS, Salvador, *La Economía Mexicana y el Nacionalismo Revolucionario*, 1ª Ed., Edit. El Caballito, México, D.F., 1974. p114.

34. FURTAK K., Robert, *El partido de la Revolución y la Estabilidad Política de México*, 1ª Ed. en español, U.N.A.M., 1974, pp35-36

proceder en la forma propuesta significaba, por lo tanto, una desviación en la táctica del movimiento obrero”<sup>35</sup>

El ambiente descrito se refuerza con los conflictos que a nivel internacional tienen las grandes potencias. Este fue terreno fértil para la expropiación petrolera. Decisión que es violentada, ante la rebeldía de las empresas de acatar la sentencia del más alto tribunal del país, favorable a los trabajadores, lo que fue motivada por las “experiencias que tiene México, deben buscarse los medios adecuados para evitar la intervención de intereses extranjeros irresponsables y faltos de respeto a nuestras leyes, y asegurar para el desarrollo del país sus propios recursos, como el petróleo”.<sup>36</sup>

Ante la presión interna y externa desatada por las poderosas empresas afectadas, se reafirma la postura de México respecto a los bienes expropiados. Al sostener el general Lázaro Cárdenas que:

“La presencia de las compañías petroleras en México ha hecho mucho daño al país. La serie de crímenes y asesinatos dirigidos por los directivos de las empresas para asegurar sus instalaciones, su actitud altanera frente a las autoridades del país y su provocación constante para crear conflictos en el interior y en el exterior, son dolorosas experiencias de la Nación mexicana, que ha pagado muy cara por su vieja política de “facilitar la inversión de capitales extranjeros para el desarrollo del país”.

Seguramente hubo buena fe en ello y sano propósito, pero no hubo estudio para cuidar el alcance que iban a tener en la vida política y económica del país las ilimitadas concesiones del subsuelo, ni se llegó a sospechar la enorme riqueza que se entregaba al extranjero.

Y ninguna oportunidad tan brillante y justificada ante los ojos del mundo para sostener el paso dado por el gobierno en su decreto del 18 de marzo de 1938.

“Si algunos sectores han creído que las inversiones extranjeras hacen bien al país, están en un error. Habría beneficio para México cuando las utilidades se invirtieran o quedaran aquí mismo, pero no sucediendo así, la realidad es que las industrias extractivas, que en su mayoría están en manos de extranjeros, vienen agotando al país sin que el pueblo mejore su vida.

35. LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Selección de Obras*, 1ª Ed., Federación Editorial Mexicana, Partido popular socialista, México, D.F., 1972, p.14.

36. CÁRDENAS DEL RÍO, Lázaro, *Obras I, Apuntes de 1913-1940*, 2ª Ed., U.N.A.M., México, D.F., 1964, p.382.

“Y si México ha de permitir que el capital extranjero venga al país, que sea con la obligación de invertir aquí mismo las utilidades que obtenga en sus explotaciones. Debe permitirse sí, la salida del capital invertido, más los intereses que correspondan, pero no las utilidades que son riqueza que se roba injustamente al país”.

“Mientras no se acomoden los intereses capitalistas a las normas señaladas por México, siempre habrá la amenaza de tirantez de relaciones, de agresiones económicas y un estancamiento en el desarrollo industrial”.

“Y antes que continuar manteniendo a la nación en este estado de frecuentes crisis diplomáticas y económicas, pongamos fervor, energía y fe en desarrollar al país con nuestros modestos recursos, pero libres del peligro que para la Nación representa la participación del capital imperialista en nuestra propia economía”.<sup>37</sup>

Para que en el futuro no haya subterfugios legales en la explotación del subsuelo, se presentó “ante la Cámara proyecto de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política para nacionalizar las concesiones petroleras y construir el monopolio del Estado de la misma industria petrolera y anunciar la cancelación de las concesiones ordinarias de las compañías expropiadas. Con lo cual queda el acto jurídico de la expropiación debidamente encuadrado en el marco de la legalidad de las instituciones nacionales.

Es de gran relevancia el considerar la creación (1937) de la Compañía Federal de Electricidad, con lo que se da un revés a los monopolios del sector eléctrico; que llega a su final (17 de septiembre de 1960) con la nacionalización de las pequeñas empresas extranjeras que aún existían. Lo mismo que la compra por C.F.E. de acciones de estas negociaciones, aún en poder de ciertos grupos económicos. Aquí también los involucrados trataron de involucrar al gobierno de los Estados Unidos, para presionar en la regulación tarifaria. Al efecto el embajador de ese país, Josephus Daniels, expresaba: “He examinado la ley, y aunque esto no lo diría ningún funcionario mexicano o de las empresas eléctricas, me parece que, en su parte principal, se trata de un método prudente de reglamentar las actividades de las corporaciones que prestan servicios públicos”.<sup>38</sup>

37 Ibidem, p.411

38. MENDEZ SILVA, Op., Cit., pp.134-135

Para poner las bases que reclama el desarrollo económico fue importante que después de varios intentos de arreglo, en el año de 1938, el gobierno del general Lázaro Cárdenas nacionalizó a los Ferrocarriles Nacionales de México, que pasaron a constituir una empresa de Estado (después de un ensayo de manejo por los obreros y en el transcurso del tiempo fueron adquiridos por el Estado los ferrocarriles que habían quedado en poder de las empresas particulares y que también eran ya malos negocios), cuando estaban próximas a expirar las concesiones.<sup>39</sup>

Consolidado en lo interno, el general Cárdenas apoya una agresiva política social, entre las que encausan el reparto de tierras, que al final de su mandato ascendía a 17.6 millones de hectáreas que benefician a 772 mil ejidatarios. Simultáneamente funda los organismos de apoyo a la reforma agraria integral, como el Banco nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, Comité Nacional de subsistencias, etc. El gobierno cardenista es de los que desplegaron una seria articulación de los quehaceres nacionales mediante el Plan Sexenal, lo que se refleja en resultados halagüeños en todos los apartados de la vida nacional.

“En los primeros períodos del desarrollo económico que comprende los años de 1934 a 1950 es tan fuerte el crecimiento del producto nacional bruto que, frente a una moderada tasa de crecimiento de la población, se llega a obtener una alta tasa de desarrollo... Cuantificando esos agregados ‘el producto nacional bruto inicia su punto de partid en 6.7% en 1935, termina en 5.5% en 1972. En cambio la población se inicia en 1.9% en 1935 y termina en 3.4% en 1972. En consecuencia la tendencia de la tasa de desarrollo baja de 2.9% en 1935 a 1.4% en 1972’”.<sup>40</sup>

Resulta normal, que ante esta sólida política de redistribución de la riqueza, los grupos minoritarios y por consecuencia beneficiarios de la Revolución se sientan agredidos en su proceso de acumulación. Dando como respuesta, desde la retracción de sus actividades, conjuntamente con los capitalistas extranjeros, utilizando el boicot y llegando a la provocación descarada.

Al respecto hay opiniones divergentes.

“La Ley de Expropiación y el derecho de huelga utilizado como arma política por el gobierno, provocaron la paralización de nuevas inversiones de capital.

39. DOMINGO LAVIN, José, *Inversiones Extranjeras*, 1ª Ed., E.D.I.A.P.S.A., México, D.F. 1954 p.230..

40. PADILLA ARAGÓN, Enrique, *México: Desarrollo con Pobreza*, V Ed., Edit. Siglo XXI, México, D.F., 1974, pp 26-27

¿Quién podría invertir en un negocio o montar una nueva fábrica, sabiendo que un simple decreto, o un acuerdo administrativo y una huelga apoyada por el gobierno, bastarían para arrebatarle todo el derecho de posesión?”<sup>41</sup>

Muchas cosas quedaron por hacer. En el terreno que no ocupa, faltó la reglamentación a la inversión extranjera, que no hubiera evitado un sinnúmero de problemas. Las condiciones internas y externas eran propicias para delinear y operar las reglas del juego para estos señores del gran capital. Recordemos que nuestro vecinos estaban ocupados en los frentes bélicos, de los que salen en condiciones económicas desastrosas y sobremanera el estropicio para siempre, en su desenvolvimiento moral.

## **6.-ETAPA DE 1940 – 1957**

Replegados los inversionistas, más no vencidos, planean una estrategia para rehacer sus objetivos. La embestida la llevan a cabo a finales del sexenio cardenista, al auspiciar la formulación del Partido Acción Nacional, para ser utilizado como una trinchera política y sobremanera como caja de resonancia para revisar y finalmente desarticular la política económica y social del gobierno. En esto hace causa común con las empresas petroleras, que habían alentado y financiado el movimiento del general Cedillo, que tuvo un final de sobra conocido.

También apoyan la campaña del general Juan Andrew Almazán, la que fue útil para ablandar y fatalmente rectificar la política económica y social vigente. El general Ávila Camacho, define su posición ante los inversionistas, al rendir sus propuestas como presidente de la República ante el Congreso de la Unión. En ese aspecto expresa:

“El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones. Por su parte, el obrero alcanzará con sencilla claridad la convicción de que la producción beneficia no sólo a las empresas y a los hogares de los trabajadores sino al bienestar de toda la República... Citaremos nuestra seguridad de expansión económica, principalmente en las reglas vitales de la iniciativa privada.”<sup>42</sup>

41. DE ANDA, Gustavo, *El Cardenismo desviación totalitaria de la Revolución Mexicana*, 1ª Ed., Impenta, Vega, México, D.F., 1972, pp117

42. AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *op. cit.* pp.48-49.

Asume el gobierno y gradualmente el poder de un Estado fuerte, producto de una política nacionalista al servicio de las capas mayoritarias. Esto le posibilita el camino, para revertir el proceso social en que estaba inmersa la sociedad. Sin pasar por alto, que el Estado mexicano, no pudo romper con su origen, que es el de propiciar un crecimiento articulado de la economía, en el que los medios de producción estén en propiedad del sector privado y del Estado, que tiene la ineludible responsabilidad de impulsar y financiar la infraestructura que apoye las actividades económicas. Pero aún mayor es el compromiso histórico con el capital, de alentar y fatalmente conformar el clima social de sometimiento y entrega de la fuerza de los trabajadores a los objetivos de las empresas.

Con el cambio de objetivos de la política económica, vienen aparejadas las concesiones al sector industrial. Se fijan como prioridades, el establecimiento de una base industrial para ser autosuficiente en bienes intermedios y duraderos, dejando en un segundo plano, a los de consumo.<sup>43</sup> Con esta medida se pretende revitalizar la economía y a la vez propiciar una salida a los mercados exteriores, con bienes competitivos tanto en volúmenes, calidad y precio, para lo que es indispensable crear barreras artificiales, mediante aumento de los aranceles, requisitos aduanales, administrativos, etc., a los bienes de importación. Esto se complementa con exención de impuestos, infraestructura de apoyo a cargo del Estado, terrenos regalados e incluso materias primas a bajo costo y servicios de transporte ferroviario y energía eléctrica con tarifas preferenciales, y un sinfín de prerrogativas, para atraer, alentar y arraigar capitales para este cometido.

“El proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones de productos finales de consumo no duradero (sobre todo en el periodo de 1940 a 1958), y en la creación de un mercado cautivo, mediante políticas de protección, si bien propició el crecimiento de la producción nacional de esos bienes, ocasionó el rezago de la producción de bienes intermedios y, sobre todo, de bienes de inversión”.<sup>44</sup> que golpea duramente nuestra balanza comercial, por concepto de importación de esos bienes.

Con el modelo de industrialización adoptado, la economía entra a la escala de internacionalización que equivale a estar sometido a las leyes del capitalismo mundial. En lo sucesivo se le delimita un campo de actividades, se le regula el

43. VIDAL, Gregorio, *Estado Mexicano, Capital Monopolista y Oligarquía Financiera*, Iztapalapa, año 2, No 3, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-diciembre de 1980. pp 48-73.

44. CECEÑA GÁMEZ, José Luís. *Problemas de la Industrialización*. Gaceta UNAM, Vol. III, No 29. 19 de abril, México. D.F., 1979. p.4

tipo de bienes, y su grado de integración; los volúmenes de producción, el destino de los bienes y en especial la regulación de la economía en función de sus intereses. Quedamos pues, localizados en la moderna internacionalización del trabajo, con un alto precio que no pagaremos en una sola exhibición, sino que va a ser más gravosa. O sea una gradual y consiente enajenación de los destinos de nuestra riqueza, al igual que nuestra soberanía. Esto equivale a debilitar nuestras decisiones de poder, para formalmente quedarnos circunscritos a las de gobierno.

Para nosotros, no era nueva esta atadura, ya que durante trecientos años, nos vimos en la colonia, que tiene como característica, el perpetuar los lazos de sujeción, vía la fuerza material de su ejército expedicionario.

La vinculación que hoy se nos presenta es algo más sofisticado. Resultante del proceso hegemónico, que han implantado los Estados por conducto de sus empresas, en el contexto de las economías capitalistas, y en especial de las subdesarrolladas.

“¿Compañías multinacionales para el progreso del mundo? Esto significa que la élite dirigente norteamericano-europea quiere ahora como siempre expandir y racionalizar el espacio político mundial en que es libre, para perseguir sus beneficios, y que se está preparando actualmente para un orden de integración global que fue hasta ahora impracticable”.<sup>45</sup>

Nuestro paso obligado es a "La dependencia/capital-dinero, o financiera, se refiere a dos fenómenos económicos relativamente precisos: las inversiones extranjeras y la deuda exterior".<sup>46</sup> Orientadas a los sectores industriales y de servicios, que aseguran altos rendimientos, que son la clave para el proceso acelerado de acumulación de capital. Esto las pone a la vanguardia de las decisiones sobre producción, mercados, productos, empleos y todo aquello que ayuda a su enraizamiento en la economía del Estado receptor. Con esto, los capitales criollos pasan a un segundo término, que les obliga a seguir al pie de la letra los dictados del inversor extranjero. Y aún más grave es la localización de actividades en espacios económicos reducidos y consecuentemente menos rentables.

En líneas anteriores, comentamos el endeudamiento externo el que se detiene de 1920 a 1940. Más el nuevo enfoque del supuesto desarrollo, requiere del ambiente material para su acomodamiento y posterior crecimiento.

45. TURNER, Louis, *Las Sociedades Multinacionales: Los Imperios Invisibles*. 1ª Ed., DOPESA, Barcelona, España, 1973.

p.66

46. CASTAÑEDA, Jorge y Hett, Enrique, *El Economismo Dependientista*. 1ª Ed., Siglo XXI, México, D.F., 1978. p.15

Esto conlleva a la obtención de empréstitos externos, de preferencia con acreedores a nivel institucional y privados, connacionales de las empresas extranjeras en nuestro suelo. Con lo que se entreteje una doble dependencia financiera, por un lado la de las transnacionales y por el otro la deuda externa, cuya velocidad obliga a una constante renegociación tanto en montos, plazos, ramas de actividades e intereses. Esto prohíja otro rasgo de atadura, que es la de contenido político, ideológico e incluso militar, para el Estado deudor.

Lo cual nos lleva a “afirmar que lo que se ha dado en llamar dependencia financiera, es en última instancia, un aspecto del capital. Pero no del capital-masa de dinero. Es un aspecto del capital-relación social en la forma específica que reviste en la fase imperialista: el capital financiero”.<sup>47</sup>

En esta coyuntura, la inversión extranjera toma posiciones que le permitan la optimización de beneficios. Inicia en 1939. Más que el monto de la inversión, interesa a los capitalistas la rama de la producción que esté en renglón de prioridades de Estado, ya que esto lleva aparejado el apoyo directo e indirecto para la operación, desplazamiento y posterior consolidación de capital. De ahí que sea normal el viraje manufacturero.

El Estado se ve obligado a propiciar además del marco súper estructural, el apoyo material, financiero y el ambiente social que salvaguarden y eliminen el riesgo a los capitalistas extranjeros. Ante el exiguo ahorro interno, se toma la decisión de recurrir a los empréstitos externos para complementar los programas de apoyo y de paso evitar un proceso inflacionario, vía la circulación desenfrenada de papel moneda. También se sostiene, que mediante esta estrategia la industria generará los recursos para amortizar la deuda con oportunidad, sin desmedro del fortalecimiento interno.

47. *Ibidem.*, p.26.

## 6.1.- DECRETO PARA REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Aunado a los atractivos para los inversionistas estadounidenses, nuestro país representa un campo fértil para sus actividades, ya que es el proveedor de bienes de consumo y algunos intermediarios para los frentes bélicos. Los Estados beligerantes tienen su industria ocupada en la producción de pertrechos y equipo pesado para esa contienda. Igualmente nuestras materias primas constituyen una fuente segura, oportuna y barata, para los procesos productivos.

De ahí que el industrial nacional se trate de proteger, proponiéndose a presionar al poder público para que reglamente las actividades, campos, intensidad y en especial obstaculizar la tendencia monopólica de esas empresas.

En el marco de la suspensión de garantías individuales (1942), se dicta el 29 de junio de 1944 el decreto para regular las actividades del capital foráneo.

El decreto en su artículo primero, enumera los actos para los cuales es indispensable el permiso previo de la Secretaría de relaciones Exteriores que autorice a los inversionistas extranjeros a explotar algunas ramas como:

“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 compra venta o de explotación de bienes inmuebles, rústicos, urbanos, fraccionamientos o urbanizaciones de dichos inmuebles, adquisición en general del dominio de tierras. Aguas, accesiones, concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria”.<sup>48</sup>

En su artículo tercero, tercer párrafo, señala que “la participación mexicana debe ser cuando menos de un 51% y establecida en tal forma que se pueda verificar en cualquier momento y que por lo menos en la administración de la sociedad una mayoría de socios mexicanos”.<sup>49</sup> En su parte final, éste artículo contempla la posibilidad de exonerar de este requisito, “en caso de que se trate de empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial”. La falta de acatamiento a los requisitos que señala el decreto, podría dar lugar a que la Procuraduría General de la República, en juicio sumario, decretará la nacionalización de las empresas.

48. MENDES SILVA, op.cit., pp 112-114

49. *Ibidem*, pag.114

La severidad del decreto causo malestar entre los inversionistas extranjeros, los que presionaran para que se revisara. Así el 17 de abril de 1945 el Canciller Ezequiel Padilla, modifica el Decreto y el requisito del 51% del capital mexicano, lo circunscribe a determinadas áreas de la economía. Tiempo después el general Lázaro Cárdenas lo señalaría en sus memorias con índice de fuego, como testaferro de la anaconda y otras grandes corporaciones extranjeras.

Esta disposición que estamos comentando, no sólo el Canciller la adecuó a sus intereses, sino que nuestro máximo tribunal de justicia la declaró inconstitucional en dos sentencias que al efecto dictó – Química Industrial de Monterrey, S.A. (20 de noviembre de 1962) y Playtex de México S.A. – se sostenía que el origen del decreto, fue en época de suspensión de garantías, por lo que no podía estar en vigor pasando ese período. Y sus limitantes trata de proteger la economía nacional.

En los seis años del gobierno de Ávila Camacho, la inversión directa ascendió a 123.3 millones de dólares o sea un promedio anual de 20.6 millones de dólares. Paralelamente la inversión extranjera indirecta, fue de 41.6 millones de pesos.

Aun cuando cuantitativamente no es de significación la inversión extranjera directa desde el ángulo cuantitativo deja sentir su influencia a fines del sexenio, mediante el chantaje al gobierno del Estado receptor. Respuesta a las medidas de control dictadas, pero de ablandamiento para el nuevo gobierno. La táctica de reducir volúmenes de inversión en incluso de producción, usar los medios masivos de comunicación a nivel nacional e internacional, para difundir las bondades de sus empresas, pero a la vez para amedrentar, al igual que un sinnúmero de elementos de presión, toman carta de naturalización para ser aplicados en los albores de los sexenios en cuestión. Su agresión de ninguna manera es espontánea, sino que obedece a una consiente y sólida planeación, que les permita asegurar las posiciones logradas y añadir otras prebendas y en estímulos, que amplíen sus radios de acción, que se traduzcan en niveles de utilidad.

Por eso en la depresión de 1947 que es el preámbulo de la devaluación de 1948, la inversión extranjera directa ya puso su granito de arena.

“El producto nacional bruto que en 1946 había crecido de 6.6% anual, bajó a 1.2% en ese año; la tasa de desarrollo, que había sido en 1946 de

2.4% bajó a 0.4%; el excedente de importaciones, o sea el exceso en la balanza comercial de importaciones, sobre exportaciones, subió de 48 millones de dólares a 220 millones de dólares, de 1946 a 1947; la variación de la reserva del banco de México, S.A., fue negativa, o sea hubo menos 119 millones de dólares y la inversión extranjera representó un saldo negativo de menos de 32 millones de dólares”.<sup>50</sup>

## **6.2.- COMISIÓN MIXTA INTERSECRETARIAL PARA LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA.**

No obstante el decreto del que hicimos mención, no hubo una política clara y sostenida. Mediante circulares e interpretaciones del decreto, se seguía reglamentando este tema, el que preocupó y continúa preocupando a diferentes niveles oficiales, del sector privado y de estudiosos. Como lo demuestra el organismo que se crea:

“23 de junio de 1947 se creaba una Comisión Mixta Intersecretarial de seis miembros, integrada por un representante de cada una de las siguientes Secretarías de Estado: Presidencia de la República, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Economía y de Agricultura y Ganadería. Más tarde por acuerdo del 3 de abril de 1950 se adhirió con su representante la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El objetivo de esta comisión, según se estableció en el acuerdo, era el coordinar la aplicación de las disposiciones legales relacionadas con la inversión de capitales nacionales y extranjeros”.<sup>51</sup>

En el tiempo en que la Comisión estuvo en funciones – junio de 1947 a octubre de 1953 -, dicta doce normas sobre casos específicos de este tema.

Este intento de coordinación, reglamentación y control de la Inversión Extranjera Directa, se convertirá en la base de la posterior legislación sobre la

50. PADILLA ARAGÓN, Enrique, “*El proteccionismo y el Desarrollo Económico de México*”, *Nuestro Proteccionismo Industrial*, Consejo Técnico de Economistas, I.E.P.E.S., PRI, México, D.F. 1969, p.140.

51. ANDRADE RUIZ, Carlos, *Límites de la Inversión Extranjera en México*, Tesis presentada en la Facultad de Derecho, UNAM, 1973, P. 149

materia, incluso de la Ley de 1973, para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

La posguerra arroja como saldo, un reacomodo de las fuerzas militares y económicas que en lo sucesivo ejercerán influencia decisiva en los destinos de la comunidad internacional, y en especial de los países atrasados.

De esta conflagración, el bloque capitalista sale debilitado y por ende fortalecido el grupo socialista. Pero de mayor importancia es su rápida influencia en Asia, que fructifica en 1949 con la instauración de la República Popular China, que produce el ambiente anímico en los Estados limítrofes, para romper los lazos coloniales y acogerse al sistema socialista como modelo de desarrollo. O en su defecto nacionalismo moderado. Mismo camino siguen las colonias del Medio Oriente y las africanas.

Para contrarrestar estas acciones los Estados Unidos echan a andar el Plan Marshall, que va investido de ayuda financiera, técnicas educativas para la reconstrucción de los países. El trasfondo es obstruir el avance socialista en el Continente Europeo.

Por eso a la América Latina, se le considera no como el simple bastión de materias primas, sino como el aliado militar, político, ideológico y económico, para la realización, crecimiento y consolidación de la economía yanqui, que descarga en las empresas transnacionales, el rol de mayor peso en esas naciones, en lo cual México ocupa un lugar de primacía, ya que en el sexenio (1946 a 1952) del licenciado Miguel Alemán, la Inversión Extranjera Directa encuentra respaldo institucional e incluso motivación de parte de funcionarios e industriales nacionales. En este período la Inversión Extranjera Directa crece, obtiene el clima social, lo mismo que asegura la plusvalía del factor trabajo, ya que representaba uno de los obstáculos para dicha inversión, y era que en la posguerra faltaba una atmósfera social. La inestabilidad económica y política, y la aparente antipatía de los países anfitriones en relación con la empresa privada en general y con la inversión extranjera en particular. El gobierno de Estados Unidos suministró ciertas garantías contra las pérdidas originadas en estos factores de inestabilidad, y convenció a algunos países de la necesidad de dar mejor acogida a la inversión privada extranjera.

La opinión, postura y operación, que en materia de política exterior, económica y militar, llevada a cabo por el general Eisenhower, la que es definitiva en este tema. Así mostrando su antilatinoamericanismo, pretende cercar a los

movimientos populistas del continente, al igual que a las reivindicaciones económicas y sociales de estos países. En efecto, sostiene que:

“Latinoamérica significa para los Estados Unidos un mercado de exportación tan importante como Europa y más importante que Asia, África y Oceanía juntas. Para Latinoamérica a su vez, Estados Unidos constituye el principal centro de exportación y el proveedor más importante de artículos manufacturados. ‘Por otra parte’, la inversión privada norteamericana en la América Latina representan 6,000 millones de dólares, o sea el 30% del total de las inversiones privadas a largo plazo de Estados Unidos en el exterior, lo que viene a ser una cantidad más elevada que lo invertido en cualquier otra región del mundo, excepto Canadá”<sup>52</sup>

Sugiere tomar las medidas de política económica, que aseguren los beneficios de la inversión extranjera directa.

Se consideraba que la manera más eficaz de contribuir al sano desarrollo de América Latina, era la de prevenir la inflación y mantener gran actividad con precios relativamente estables, conservando una moneda sana. Algunos gobiernos de América Latina procedieron a tratar los síntomas más bien que en las causas de la inflación: recurrieron a la regulación de los precios, del comercio, de la inversión de capital y a otras formas de intervención gubernativa, llegando hasta hacerse dueños de empresas que compiten directamente con la industria y el capital privado.

Conscientes de la falta de ahorro interno, para apoyar los proyectos industriales y sociales, reiteran que solo dentro de márgenes muy restringidos puede el gobierno de los Estados Unidos animar a los capitalistas del país a invertir dinero en el exterior. Es decir, el capital particular de los Estados Unidos no puede ser inducido por sus gobiernos a invertirse en otros países, aun en los más amistosos.

El chantaje para amedrentar a los gobiernos con tendencias nacionalistas, se institucionaliza dentro de la diplomacia del dólar, de la cual los mexicanos damos mayor información, con los actos agresivos y provocados de los empresarios

52. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. 60 días de economía internacional (informe de Milton Eisenhower sobre Latinoamérica), 1ª Ed. C.N.I.T. México, D.F., 1953.p 3.

yanquis, motivados por la expropiación petrolera, por eso afirman que: El capital privado de Estados Unidos, para ir al extranjero, debe gozar de plenas garantías, por los acontecimientos en ciertos países, no sólo ha provocado renuncia en la inversión de capital extranjero, sino que el invertido ya en ellos, estaba deseoso de salir. En diversas ocasiones el capital de los Estados Unidos, ha tropezado con graves dificultades en forma de expropiaciones, restricciones oficiales tendientes a la reducción de utilidades y obstáculos para convertir éstas utilidades en dólares.

Sugieren que los Estados receptores, deben promover la política económica que sirva de marco a los inversionistas. Y que las medidas que pueden tomar los gobiernos extranjeros para atraer capital del extranjero las resumen así: posibilidad de buenas ganancias, así como también los fondos de amortización, leyes equitativas en materia obrero-patronal, garantías de imparcialidad, expropiación con la debida remuneración y tratamiento justo por parte del gobierno. También será conveniente eliminar los factores que disimulan el capital extranjero, como la inflación, la inestabilidad y la actitud poco favorable hacia la iniciativa privada, la competencia al lucro.

Proponen el endeudamiento externo, para acelerar el desarrollo. Los empréstitos pueden a menudo contribuir poderosamente al desarrollo económico básico y abrir el camino al capital particular para que sea mayor el desarrollo.

La rudeza del informe, en lo absoluto sacrifica su contenido. Sólo refleja la fase madura del capitalismo de ese país cuyos resortes son y seguirán siendo los Estados atrasados, que en esta nueva modalidad del capitalismo internacional, son moléculas que desempeñan su parte orgánica integradora en el espacio de sus territorios. Que no significan obstáculos para que el proceso de sujeción se acelere, mediante particularidades y acomodamientos que asume la dependencia. Lo que revierte en los países receptores de capital cuyos gobernantes conscientemente marginan a sus gobernados de las bondades del desarrollo económico social, para limitarlos a estrechos marcos teóricos-conceptuales, que no dan respuesta material y espiritual al pueblo.

Lo que conlleva a bruscos cambios en la estructura productiva, que tiende a la desarticulación, lo que incide en el ambiente social, cuyas fuerzas de presión responden de múltiples maneras que orillan a la definición de sus gobiernos, lo que por lo general confirman su origen, sedimentación política de defensores del sistema capitalista a ultranza. Y no de aquél que tiene rasgos sociales, que en esta etapa pretenden ser árbitros del capitalismo transnacional y criollo. Más tienen que ceder ante los inversionistas extranjeros, para convertirse en sus más

activos agentes. Con lo que establecen un abismo con sus connacionales, que buscan mediante la movilidad social, una salida a la crisis social económica.

No se puede soslayar el rol que juegan otros factores de poder, en este fenómeno económico, a efecto de orientar a su manera los impactos y por supuesto las bondades de la inversión extranjera. Caso es, la de los responsables de los medios de comunicación, por sólo citar uno de los más representativos. Para ese propósito existe una sincronía, con otros factores a fin de ensanchar los objetivos propuestos.

En esto radica la importancia de los estudios elaborado por los Estados Unidos, que están orientados técnica e ideológicamente, al espacio latinoamericano. Como el de la Comisión de Randall (del 23 de enero de 1954), compuesta por los legisladores, industriales y demás grupos económicos de ese país.

El influyente senado de los Estados Unidos también lanzó su cuarto de espadas sobre este tema. Es bueno consignar que ese cuerpo legislativo, lo mismo que los diputados federales y locales, inclusive las Cortes de Justicia de los diferentes rangos, reflejan la composición de fuerzas económicas que se mueven dentro y fuera de la tierra del tío Sam. Por lo que un tópico como el que comentamos, necesariamente para ellos, es motivo de preocupación para la salvaguarda de sus intereses.

Entre las limitantes a la inversión extranjera directa, sobresalen las expropiaciones a las que están expuestas; aunque se consigna el poco uso que de este recurso jurídico, han hecho los gobernantes. Otra es la composición del capital, ya que en algunas ramas de la producción se exige una mayoría del 51% de acciones en manos de nacionales y el resto para los extranjeros.

Por lo que toca a las actividades productivas reservadas a mexicanos, señalan que “A pesar de estas restricciones, no es muy difícil para los extranjeros obtener concesiones mineras. El requisito más importante es que el extranjero adquiere un status legal antes de hacer su solicitud para la concesión. En seguida podrán proceder como si fueran ciudadanos nativos de México”.

Asientan los beneficios que la inversión extranjera directa reportan a sus propietarios, que provocan resentimientos contra los altos tipos de ganancia que se realizan en algunas operaciones.

Por todo esto, es comprensible más no aceptable el rol de la inversión extranjera directa en los países receptores. El móvil de lucro en su máxima expresión, es el objetivo total

“La política de inversiones en el extranjero está destinada a estabilizar la tasa de utilidades de las inversiones domésticas, dada la sobreinversión, y a obtener una mayor tasa de utilidades, dada la diferencia favorable de costos en los países subdesarrollados... la obtención de utilidades, la estabilización de las ya existentes y la obtención de la máxima tasa de utilidades son la esencia de la práctica de las inversiones”.<sup>53</sup>

### **6.3.- CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA PRODUCCIÓN.**

Este tema es motivo de preocupación, en la década de los cincuentas es el centro de controversias en los organismos cúpulas de industriales, comerciantes y banqueros. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación representa la avanzada teórica, ideológica y de control del sector privado, en relación a las inversiones extranjeras, cuya orientación es considerada en la dispersa y anárquica reglamentación sobre inversión extranjera directa.

“Los industriales de transformación notan que la inversión directa internacional generalmente concurre a renglones ya explotados por el capital nacional y opera entonces como eliminadora de las industrias creadas por el capital nacional. Notan asimismo que estas inversiones directas para hacerse del mercado doméstico mexicano no se paran ante ninguna forma de competencia y que una vez que se adueñan del mercado mexicano, se resarcen de sus eventuales pérdidas mediante una política de precios, ruinosa, para los competidores”.<sup>54</sup>

53. GONZALEZ CASANOVA, Pablo *La Ideología Norteamericana sobre las Inversiones Extranjeras*, 1ª Ed. U.N.A.M., México, D.F., 1955. p.173

54. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN. *Las Inversiones internacionales en México*, Temas Industriales No 3, C.N.I.T., México, D.F., 1952, pp. 1-2

De la misma manera cuestionan la alta rentabilidad que obtienen, que incide desfavorablemente en nuestra economía, por la progresiva repatriación de esas utilidades. “Pues bien, en la práctica se ha visto en México que inversiones directas extranjeras que son además protegidas, obtienen utilidades mucho mayores que las usuales. Se han presentado casos, no aislados por cierto, de industrias extranjeras que en un año obtienen por concepto de utilidades el monto de su capital”.<sup>55</sup>

En los albores del régimen del señor Adolfo Ruíz Cortines, las organizaciones corporativas: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CCNC), Confederación nacional de Cámaras Industriales (CNCI), Asociación Nacional de banqueros (ANB), Asociación México-Americano de hombres de Negocios y la Cámara de la Industria de la Transformación (CNIT), sostienen una lucha sorda para influir en el criterio gubernamental sobre la aceptación, campos, repatriación de utilidades, etc., que competen al capital externo. A estas alturas la inversión extranjera directa sigue su marcha acelerada en el sector industrial, que orienta su producción a los combatientes occidentales de la guerra de Corea.

Los industriales citados en último término, se inclinan por una legislación sobre la materia que ponga fin a la regulación extra legislativa; que se defina la actitud del Estado ante estos inversores y más importante que se fijen las reglas del juego que esas sociedades deben acatar. Al respecto sugieren:

“Esta legislación deberá condicionar toda inversión extranjera a permiso previo y deberán concederse estos mismos permisos conforme a ciertos criterios básicos, de los cuales los fundamentales, a nuestro parecer, son: a) Sólo admitir inversiones que obviamente incrementen el ingreso; b) desechar inversiones que concurran a ramas económicas en que existan establecimientos nacionales con capacidad o en posibilidad de satisfacer la demanda nacional; c) impedir inversiones que sólo supongan la explotación intensiva de recursos naturales no renovables, y d) impedir inversiones orientadas a industrias estratégicas desde el punto de vista económico... recomendación especial para esta comisión sería la vigilancia de los aspectos financieros de las inversiones extranjeras con el fin de impedir las maniobras de sobrecapitalización”.<sup>56</sup>

55. *Ibidem.* pag. 4

56. CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN. *Carta de los Industriales mexicanos de transformación*, 1ª Ed. C.N.I.T., México, D.F., 1953, pp. 5

La respuesta del gobierno de la República Mexicana fue: “México sabe que su porvenir depende de su esfuerzo acrecentado”.

Repitiendo la maniobra de chantaje-desestabilización, que la inversión extranjera directa practica en los cambios de poderes federales, lleva agua al molino de la devaluación de 1954. Ya que la inversión extranjera directa sigue remitiendo a sus matrices altas cantidades de divisas, por concepto de regalías, intereses y utilidades, básicamente. Situación revelada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, en el estudio “Investment in México conditions and Outlook”. En el que asienta que: “Las experiencias varían, pero en los últimos seis años las grandes ganancias de algunas compañías (extranjeras) han influido fuertemente, produciendo pérdidas en el cambio, que han llevado a la devaluación”<sup>57</sup>

Facilitó el desplazamiento a su antojo de la inversión extranjera directa dentro y fuera de nuestras fronteras, la lucha intestina de los capitales de la iniciativa privada; lo mismo que la endeble política del gobierno. Sin pasar por alto la labor de zapa que en pro de la inversión extranjera directa realizaron varios funcionarios del área económica y financiera lo que junto con otros problemas, dejan inmerso al país en el ciclo de crecimiento de posguerra y parte y parte del crecimiento moderado. Ortiz Mena lo define como el de inflación-devaluación, con un alza secular de la inversión, el gasto había rebasado el ahorro voluntario, los incrementos en el nivel de empeoramiento en la distribución del ingreso.

El proteccionismo industrial siguió y sigue siendo la constante en la política económica del gobierno, en detrimento del sector agropecuario, cuyo apoyo financiero, infraestructural, técnico, social, etc., es desviado al sector secundario, que se convierte en el centro de gravedad del sistema económico, con la consiguiente hipertrofia del resto de las actividades, ya que no hay un plan rector, que cuantifique y en especial evalúe esta clase de decisiones que si bien se materializan en riquezas, mas no significan en equidad dentro del proceso social.

La industria que supuestamente se encuentra en pañales, encuentra un sinnúmero de alicientes (1955), con la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en las que se conceptúan nuevas aquéllas que se forman para producir bienes

57. COMISIÓN DE LA C.N.I.T., *Para el Estudio de las inversiones Extranjeras*, comentario a las tesis sobre inversiones extranjeras directas de los oponentes de la C.N.I.T. 1º Ed. C.N.I.T. México, D.F., 1956, p.9

no manufacturados previamente en el país y necesarias, cuyo monto de producción no es suficiente para satisfacer el 80% del mercado interno. Las prerrogativas que esta ley otorga son de exención total de aranceles de materias primas, maquinaria y equipo en paquetes, en 40% del impuesto sobre la renta de las empresas y el 100% del impuesto sobre las ventas y del timbre.<sup>58</sup>

Insaciable el sector privado y en componendas con los magnates centrales de la inversión extranjera directa, presionan al gobierno para que amplíe los privilegios a los capitales externos, lo único que propician es cavar consciente y en forma programada su tumba entre las entretelas de las economías de mercado, que en lo sucesivo estarán al servicio de las empresas trasnacionales y en lugar secundario los inversionistas nacionales.

Esto impulsó al Estado a tomar una actitud conciliadora entre los bloques constituidos por los grandes industriales, comerciantes y banqueros *versus* el formado por los pequeños y medianos de los mismos ramos. De lo cual nace (1958) el Consejo Nacional de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional. Producto de las experiencias, se pugna porque el tema que hemos venido desarrollando, se incorpore al artículo 73, fracción X de la Constitución. Bástenos un párrafo de la exposición de motivos, para mediar la intensidad e intenciones de la Comisión:

“Las inversiones extranjeras proporcionadas a la capacidad de absorción y pago de los países en proceso de desarrollo, orientadas debidamente, sensatas en su operación, recuperación y rendimientos, y respetuosas de la idiosincrasia y de las instituciones nacionales, constituyen un factor de prosperidad muy importante colaboran para el éxito de los programas de planeación económica e industrial y ayudan al aprovechamiento útil y medio de los elementos naturales. En cambio anárquicas e inmoderadas, o imprudentes y discriminatorias, son capaces de poner en peligro la estabilidad económica y monetaria, amagar la conservación de las riquezas naturales, y aún representar una posible fuente de intranquilidad social y desavenencias internacionales. Por tales razones, en esta materia no cabe pronunciarse en términos abstractos, antes bien, hay necesidad de adoptar un criterio relativista, según el cual la aceptación de esa clase de inversiones, dependerá de las condiciones específicas en las que se presenten”.<sup>59</sup>

58. *Ibidem*, p.15

59. MENDES SILVA, Op.Cit., pp.148-149

precisaban: “En primer término, está la decisión del país de industrializarse, ampliando su mercado interior. Esta resolución por sí sola fija el papel de las inversiones extranjeras, en el sentido de hacerlas complementarias de la economía industrial mexicana, para lo cual deben quedar sujetas a un control previo y también posteriormente a la inversión.<sup>60</sup> En el proyecto de Ley se fijaban los campos de inversión, así como sus porcentajes, monto de las inversiones en determinadas ramas de la economía y las infracciones a que se harían acreedores los inversionistas del exterior, al incumplir con lo establecido en la norma jurídica que se proponía.

Esta tardía unidad para detener la expansión avasalladora de la inversión extranjera directa, no consigue su cometido, ya que en el tiempo de escarceos entre los dirigentes de esos organismos, las empresas transnacionales se afianzan en sus posiciones y toman nuevas trincheras. El efecto causado es irreversible.

“Durante el período de 1953-1958, la inversión extranjera directa inicia una verdadera penetración en la economía mexicana, utilizando métodos distintos a los que tradicionalmente recurría. No realizó Las negociaciones a través del Estado, sino directamente con un empresariado nacional dividido, encontrando el canal más viable para asegurar su posición en la industria manufacturera. El momento era propicio para iniciar la penetración, ya que las negociaciones se inician en un momento de debilidad económica tanto del sector público como del privado. A partir de ese periodo, el grupo empresarial tradicional fue estrechando y diversificando sus vínculos con la inversión extranjera directa, mientras que el grupo de los pequeños empresarios —el más nacionalista— perdía terreno en lo que se refiere a su importancia dentro del proceso económico nacional al tiempo que empezaba a sufrir indirectamente los efectos de dependencia con respecto a la inversión extranjera directa”.<sup>61</sup>

La penetración de las inversiones crece a un ritmo de 80.9 millones de dólares anuales con lo que la inversión extranjera directa se eleva considerablemente. Todas estas inversiones son acaparadas en un 93% por los siguientes países; Estados Unidos (75.7%), Canadá (13.04%), e Inglaterra (4.3%); lo que les permite el manipuleo y por consiguiente la cerrazón de las prácticas monopólicas.

60. Ibidem pp.161

61. GUTIERRES DE LA GARZA, Gonzalo, “*Los empresarios Nacionales y la inversión extranjera en México*”, Pensamiento político, No 84 Vol. XXXI, abril, México, D.F., 1976, pp. 485-486

Para el país representa un alto costo la brecha financiera compuesta por la erogación de utilidades remitidas, intereses, regalías y otros pagos a la inversión extranjera directa, más amortizaciones e intereses de la deuda pública externa.

Se puede afirmar que a mediados de la década de los cincuenta prevalecieron formas y modalidades de incorporación de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales externos que contribuyeron al desarrollo de una industria esencialmente nacional en América Latina. Pero a partir de ese momento, superadas las décadas de la crisis y de la Segunda Guerra Mundial, y coincidiendo con la expansión acelerada del conglomerado transnacional de una nueva etapa en las sustitución de importaciones en América Latina, comienza la fase de la desnacionalización y sucursalización de la industria latinoamericana”<sup>62</sup>

#### **6.4.- ETAPA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR**

Si bien en el periodo de 1951 a 1958 se registra un producto interno bruto de 6.5%, que es quizá el más alto que se da en México; no menos cierto es, que la sociedad se encuentra inmersa en una economía de contrastes. Algunos generados por el proteccionismo industrial, que trae consigo otros como el acelerado proceso de urbanización y así en el país se ven ciudades con áreas urbanas que crecieron en porcentajes que van desde un 25% a un 153%. Como vemos algunas ciudades triplicaron su población en ese periodo, como Tijuana, Guadalajara, Monterrey, y Ciudad Juárez, por mencionar algunas. Que se convirtieron en el espacio de comercialización para las compraventas de bienes y servicios, que producen las empresas trasnacionales y algunas nacionales de cierta magnitud, las que a estas alturas trabajan dentro de una integración vertical, que les permite producciones masivas y en serie, resultantes de economías de escalas.

La década de los setenta, marca un recambio en la política de comercialización de la inversión extranjera directa partiendo de que 11.253.291 personas que componen la población económica activa, 3.442.364 personas viven en las zonas urbanas y 7.810.933 personas viven en el medio rural. De los ciudadanos 1.749.858 personas que equivale al 50.8%, y se localizan en la ciudad de México, cuyos ingresos básicamente provienen en un 34% de los servicios, en

62. SUNKEL, Osvaldo, *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina*, 1ª Ed. Nueva Visión, Fichas 6. Buenos aires, Argentina, 1972, p. 22.

un 32% de la industria de la transformación, con 17.7% del comercio, el 7.1% de la construcción y con un 6% de las comunicaciones y transportes, y el resto 3.2% se localizan en fuentes agropecuarias y extractivas.

Esto es un mercado localizable y hasta cierto punto cautivo compuesto por individuos que tienen ingresos seguros arriba de la media nacional salarial, que los convierte en demandantes no sólo de satisfactores básicos, sino de algunos que llenan el ego, que supuestamente dan un grado de distinción en el panorama social. Es la clase media incorporada al modernismo, que reclama bienes superfluos. Apetito que es incrementado por el aparato de la mercadotecnia de la empresa trasnacional, que pugna por una ampliación y revitalización del mercado interno. Dejando en un segundo plano la producción para el mercado externo, que no obstante contar con los canales de comercialización de sus gemelas las filiales, encuentra barreras artificiales protectoras de los mercados nacionales.

El marco para el insaciable apetito de la inversión extranjera directa, lo encuentra en el desarrollo estabilizador, que va de 1959 – 1967. El que es el resultado del conciliábulo entre los grupos económicos privados –entiéndase comerciantes, banqueros, industriales e inversionistas extranjeros-, con los representantes del Estado que a estas alturas había venido a menos como entidad rectora de la economía y por supuesto en un desgaste progresivo del poder. Para quedar limitado a su función de gobierno, que lo impulsa al juego conciliador de los estratos de poder, en el que es necesariamente tiene que ceder, ante los que poseen los medios de producción y sus soportes extranacionales.

Por lo que ésta política, abarca casi una década, nace de los sectores empresariales, que le dan la orientación acorde a sus intereses de crecimiento acelerado de sus ramas de producción. Entre las de mayor peso están las de manufacturas y los servicios, que cuentan con todo el apoyo oficial, lo que implica descuido y relegamiento del sector primario, que equivale a una reversión del proceso de desarrollo equilibrado de la economía, por uno de crecimiento violento que se plasma en cifras halagüeñas, sin importar el costo, orientación, ni sentido social para México.

A mayor abundamiento, “El desarrollo estabilizador” se proponía elevar el ahorro voluntario, mejorar la asignación del ahorro e incrementar el stock de capital por trabajador, la política fiscal se formuló con el fin de alentar la reinversión de utilidades, y los subsidios fueran manejados selectivamente a favor de los proyectos más productivos.

Motivo de preocupación es mantener un tipo fijo de cambio respecto al dólar, que sirva de patrón preferencial monetario para todas nuestras operaciones

externas. Y más tarde para las internas, con lo cual nuestra economía entra en una rápida secuela de dolarización.

Conscientes del escaso incremento del ahorro interno, de la exigua entrada de divisas y de la lenta progresividad de la política fiscal, se recurre en principio al endeudamiento externo controlado, evitando de paso una excesiva expansión monetaria, que derive en un proceso inflacionario. Todo este apoyo financiero, al igual que el gasto productivo del sector público, está orientado a apoyar las inversiones privadas del sector secundario y colateralmente al terciario. Las industrias y en especial la rama de la transformación, incrementan su productividad y por lo tanto la rentabilidad de sus empresas. Esto en detrimento del factor trabajo, que ve disminuida su participación, tanto en número como en peso en los procesos productivos. Igualmente se conforma una élite de fuerza de trabajo, de calificación media alta que la dinámica tecnológica reclama, quedando el grueso de obreros, incorporados a bajos niveles de ingresos en las fábricas. Con esto se acercaron los medios de producción, pero a la vez los separa de su propiedad.

El gobierno en parte reitera la posición sobre la inversión extranjera directa: “El señor presidente de la República, en su histórico discurso al pueblo de México el 19 de octubre de 1959, al regresar de su visita a Washington, con gran decisión afirmó: ‘México es el único que puede fijar la dirección y el monto de cualquier inversión extranjera, que lo da como respuesta del discurso que en el año de 1958 da el gobierno de los Estados Unidos que por conducto de sus voceros expuso que:

“Nosotros, gobierno, tenemos muy poco dinero para facilitar a obras públicas o hacer inversiones de gobierno en los Estados latinoamericanos y, en cambio nosotros industriales; nuestros hombres de negocios, están ansiosos de ir a trabajar allá, pero necesitan que se especifiquen las garantías de que van a disfrutar”.<sup>63</sup>

La mexicanización básicamente consiste en el cambio de estructura del capital de una empresa privada, en tal forma que cuando menos un 51% del capital social esté en manos de inversionistas mexicanos. El porcentaje de participación mexicana puede variar entre un 100% y un 51%, según la naturaleza de la empresa.

63. DOMINGO LAVIN, José. “Revisión del Problema de las Inversiones Extranjeras Directas” Ciencias Políticas y sociales, U.N.A.M., No 18, año V, octubre-diciembre de 1959, México, D.F., pp.548 y 555

El ambiente que reclama la empresa trasnacional, sólo se logra mediante la planificación nacional de los sectores productivos y sociales, a todos los niveles, bien sea global, regional o nacional. O en su defecto, con lineamientos globales por ramas o por sectores, que sean el sostén de la producción, en especial industrial.

Este espacio nacional, se concatena a la de las naciones vecinas que tienen rasgos homogéneos en sus economías, para más tarde hacerlas extensivas a países fuera del área. Son los procesos integracionistas, los que sirven de marco referencial, operativo, de crecimiento y consolidación de la empresa trasnacional.

Aún más, los procesos de integración tienen repercusiones distintas en las diferentes empresas transnacionales, por cuanto éstas compiten con los mercados dentro de estructuras oligopólicas. Las empresas ya establecidas en muchos de los mercados nacionales sujetos a la integración muestran importantes diferencias de conducta con respecto a los recién llegados. Por esto, las empresas transnacionales no son neutrales respecto a los procesos de integración económica entre países subdesarrollados, de hecho, se convierten en uno de los actores más importantes de la cooperación regional. Influyen en las políticas, participan o hasta dominan su ejecución y, en la búsqueda de sus objetivos corporativos, pueden convertirse en fuerzas críticas integradoras o desintegradoras.<sup>64</sup>

Por eso los intentos integracionistas en el Continente, que se inician en la década de los cincuenta con los países de la Cuenca del Plata, dos años después hay escarceos para crear el Instituto de Fomento Centroamericano, y finalmente culminan con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (18 de febrero de 1960). Hoy sabemos que los signantes iniciales – Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay -, ni remotamente se acercaron a los objetivos establecidos, lo que prohijó el Pacto Andino, con resultados menos desfavorables, que tienen como respuesta el embate económico y finalmente militar de los Estados Unidos.

En los estertores del régimen lopezmateísta, los organismos financieros internacionales y la alianza para el Progreso, coaccionan al gobierno para que establezcan los mecanismos de planificación a nivel global, al igual que los

64. VAITSOS V. Constantino, *Crisis en la Cooperación Económica Regional. (La Integración entre Países Subdesarrollados)*, 1ª Ed. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, D.F., 1978. p. 42

sistemas evaluatorios. Este es un requisito *sine qua non*, para el otorgamiento de financiamientos.

Lo que conduce en 1961 a la promulgación del decreto “Acuerdo Presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país”. Para instrumentarlo se forma -1 de marzo de 1962 – una Comisión Intersecretarial, formada por los titulares de la Presidencia, y de Hacienda y Crédito Público; tienen como objetivo, el preparar un “Plan de acción inmediata para el período 1962-1964”, que apoye y justifique ante los acreedores la viabilidad de la economía mexicana. Con una meta de una tasa de crecimiento anual del producto nacional de 5.4%.

El licenciado Gustavo Díaz Ordaz, continúa con la política económica esquematizada en el desarrollo estabilizador, la que acepta, depura y más tarde sofisticada. Así en su postulación -17 de noviembre de 1963-, como candidato a la Presidencia de la República, afirma:

“Es imprescindible eliminar prácticas y financiamientos inflacionarios para lograr la estabilidad relativa de los precios y mantener inalterable el principio de libre convertibilidad de nuestra moneda. Igualmente será su consecuencia el incremento del ahorro de los mexicanos y en él ha de basarse fundamentalmente el progreso de México; sólo en forma complementaria debe recurrirse al crédito exterior, para usarse exclusivamente en actividades productivas que sean auto-liquidables y que generen, directa e indirectamente, las divisas necesarias dentro de los plazos convenidos. Por prohibición constitucional la inversión extranjera directa no tiene acceso a los campos básicos de la economía nacional”.<sup>65</sup>

Se asocia a la estrategia económica la reforma fiscal, que tiene como columna vertebral la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que se fincaba en un sistema cédular, en función de la fuente de los ingresos y por ramas homogéneas de actividades o servicios, y se clasificaban las cédulas. En la que los ingresos gravables se fraccionaban de acuerdo a su origen, no obstante pertenecer a una misma empresa o persona física, lo que propiciaba una menor renta gravable en cada una de las cédulas respectivas, las que estaban sujetas a calificación por la autoridad recaudadora.

65. CANACINTRA, *Sobre la Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria*, 1ª Ed., Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, México, D.F., 1966, pp.39-40

En conclusión, dentro del marco general de la estrategia del desarrollo estabilizador, recurrir al financiamiento externo disminuyó la necesidad de afrontar los peligros de toda índole implícitos en una devaluación, una nueva emisión de moneda, una reforma fiscal a fondo, o cualquier otro ajuste político que modificara el equilibrio de fuerzas en el país. En el año de 1965 la deuda asciende a 2,114 millones de dólares, de los cuales el 54.9% proviene de acreedores privados y el restante 45.1% de fuentes externas oficiales. El servicio de este adeudo, le significa al país el 24% de los ingresos por conceptos de divisas.

Analizar este problema desde el punto de vista cuantitativo y de capacidad de pago al país, es hasta cierto punto soslayarlo, ya que también hay que evaluar su estructura, tendencias, modalidades y el sesgo que toma a la privatización con los bancos y financieras de los Estados Unidos. Con nexos, e incluso que forman parte de los conglomerados con ramificaciones en México. Esto va estrechando el cerco en las grandes decisiones nacionales.

También en esta década el estado rompe con su *status* liberaloide de estar reducido a cuestiones de gobierno, algunos campos básicos –energéticos, minerales, ferrocarriles, fluido eléctrico, etc.-, donde ejerce un monopolio de hecho y de derecho que le reserva la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentan las leyes secundarias para incursionar en campos reservados al sector privado. Así va a producir y brindar servicios tan heterogéneos, que van desde un carro de carga, automóviles, casas habitación, financiamientos, hoteles, pasando por la venta de bebidas y espectáculos. Esto que parece fortalecer y ampliar el radio económico del Estado, sirve en principio para polarizar la correlación de fuerzas con el capital transnacional y nacional, pero de ninguna manera para instrumentar, ramificar y fortalecer la economía social. “Esto indica el poderoso peso del pragmatismo y de la concertación del poder presidencial”.

“También sugiere que la etapa del desarrollo monopolístico, que hace necesaria la planificación para fortalecer la base de la reproducción capitalista, aún no se alcanzaba. Esta etapa es precisamente la del capital monopolista del Estado”.

Más el Estado es cauto en sus nuevas acciones y por ningún motivo afecta o toca las actividades del sector privado sino que tiende a apoyarlas, quedando dentro de cierta independencia, pero limitado y subordinando en cuestiones vitales, a las decisiones monopolísticas de la inversión extranjera directa y los

capitalistas nacionales, pasando entonces a un entendimiento forzoso, en perjuicio de los intereses nacionales.

Estos diez años son definitivos para México, ya que fortalece el sector industrial que aportó el 29.2% al PIB en 1960, porcentaje que ascendió al 34.4% en 1970.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES RELACIONADAS CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

#### **I.- EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO**

##### **1.- LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA VIDA ECONÓMICA NACIONAL.**

Se trata de una cuestión que nos permite conocer y comprender la injerencia del Estado en las diversas actividades económica y productivas de la población, a fin de encausar los rubros industrial, comercial, agrícola, ganadero, pesquero, forestal, transferencia de tecnología y sobre todo la prestación de diversos servicios y en otras actividades económicas para cuidar los intereses fundamentales de la población en la mencionada materia, protegiendo la libre competencia, regulando la prohibición de monopolios, prácticas monopólicas, y la competencia desleal, así como todo acto, operación o actividad contraria a los derechos individuales y sociales de la colectividad, subordinado los capitales y políticas privadas al bien común.

“La rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional, es la atribución legal por mandato constitucional y de diversas leyes ordinarias o reglamentarias que la misma materia, tiene encomendada para orientar, conducir o encausar todas las actividades relacionadas con el desarrollo del país a fin de lograr un reparto equitativo de la riqueza pública; el aprovechamiento racional y equilibrado de los recursos naturales comprendidos dentro de los límites de su territorio; incluyendo el fomento, desarrollo y sostenimiento de diversas fuentes de trabajo para la producción de bienes y servicios; para llevar a la práctica una política fiscal más proporcional y equitativa a las propias condiciones de los contribuyentes; para respetar y hacer valer la libre competencia en la industria, comercio y la prestación de servicios; fomentar el ahorro y la inversión, que todo ello nos conduzca a un mejor nivel de vida de todos los mexicanos, combatiendo las grandes desigualdades económicas”.

Dicho instrumento es lo que se ha dado en llamar “intervencionismo del Estado en la economía pública”, y reviste diversas formas, tales como:

- a) Al Estado le comete fijar las reglas del juego entre los diversos factores de la producción;
- b) El Estado interviene directamente en las actividades económicas a través del establecimiento de contribuciones, el otorgamiento de exenciones, estímulos fiscales y el control del gasto público;
- c) El Estado fija y controla directa o indirectamente los precios de bienes y servicios, y ejerce su poder coactivo o sancionador en contra de los que no acatan las normas pertinentes al ámbito económico;
- d) El Estado asegura la redistribución de la renta nacional mediante su policía fiscal.
- e) El Estado tiene el manejo de lo que se conoce como áreas estratégicas del desarrollo nacional como es el caso de : el petróleo y demás hidrocarburos, energía eléctrica, minerales radioactivos, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la emisión de billetes o papel moneda;
- f) El Estado también ha definido, regula y controla lo que conocemos como áreas prioritarias y liberadas del desarrollo económico público, para mantener un equilibrio, una justa distribución y aprovechamiento de las inversiones de capitales nacionales y extranjeros;
- g) Al Estado prohibir los monopolios y las prácticas monopólicas en la industria, el comercio, la prestación de servicios y vigilar por el respeto relativo a la norma sobre libre competencia en las mismas actividades referidas.

El administrativista Miguel Acosta Romero, sostiene que: “El término rectoría significa orientar y conducir una cosa o situación, por lo que “La Rectoría del Desarrollo Nacional” sería la atribución que tiene el Estado contemporáneo, en cuanto hace a la orientación y conducción de todo lo relativo al desarrollo nacional, en donde la economía desempeña un papel fundamental.

“La rectoría económica del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. El Estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo, lo que hace mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la arancelaría, la financiera y precios oficiales”.

“La función rectora del Estado tiene un doble enfoque: uno que considera los elementos e instrumentos teóricos de análisis de las funciones del Estado en el proceso económico y otro que pondere es función, describa y analice los diversos instrumentos y mecanismos de los que se vale para la consecución de sus fines, ambos se complementan y conducen al crecimiento y desarrollo de la economía nacional” <sup>66</sup>.

Para cumplir con los objetivos de la rectoría en comento, el Estado se vale de distintos instrumentos jurídicos como son: La Constitución Política Federal; la Ley Federal de Competencia Económica; Ley General de Planeación; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Legislación Fiscal Federal, del Distrito Federal, de las Entidades Federativas y Municipios; ley de Inversión Extrajera; Ley General de la Deuda Pública; Ley General de Bienes Nacionales; Ley General de Protección al Consumidor; Legislación sobre comercio Exterior; Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; Legislación sobre Propiedad Industrial, Legislación sobre Navegación y comercio Marítimo; Legislación sobre Uso y Transferencia de Tecnología; Ley Federal del Trabajo; Diversos Tratados o Convenios en Materia Económica; Legislación Ambiental; y demás ordenamientos de Derecho Público y Privado observables para darle eficacia a lo que se conoce como “Rectoría del Estado en el Desarrollo Económico de la Población.”

Los principios económicos contenidos en nuestro sistema jurídico nacional son lo suficientemente flexibles para adaptarse a los nuevo procesos económicos mundiales, y por lo tanto, representan un instrumento idóneo de largo alcance en el terreno político, pues allí encontramos disposiciones que regulan el comercio, la industria, el trabajo, la prestación de servicios de índole, el fomento a industrias nuevas y necesaria, el ejercicio de la potestad tributaria, las exenciones y estímulos fiscales, la transferencia de tecnología, las inversiones extranjeras, la creación y desarrollo de empresas de economía mixta, la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al medio ambiente, limitaciones y modalidades a la propiedad privada, lo conducente a empréstitos y deuda pública, el comercio exterior de México, actividades que de una u otra forma quedan encuadradas en lo que conocemos como áreas estratégicas prioritarias y liberadas de la economía pública.

66. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1989. pags. 675 y 676.

## 2.- MARCO LEGAL

Es fundamental destacar la esencia de diversos preceptos de nuestra ley fundamental que de una u otra forma se relaciona o son el soporte de la inversión extranjera en México, para poder comprender de mejor manera la intención del legislador y que ha plasmado en ese cuerpo legal, y que debe de preservarse y respetar en la medida que así convenga a nuestros intereses económicos fundamentales para preservar la integridad soberana; el dominio directo y la propiedad originaria de los recursos naturales comprendidos dentro de los límites del territorio nacional; para imponerle limitaciones y modalidades a la propiedad privada; lograr el reparto equitativo de la riqueza pública; para combatir los monopolios y las prácticas tendientes hacia tal situación para generar riqueza, ahorro y fuentes de trabajo en pro de los mexicanos; la esencia de la rectoría y la planeación del desarrollo nacional; las áreas fundamentales de la economía pública, el papel de los poderes públicos, para restringir las grandes desigualdades entre pobres y ricos.

A saber:

“Artículo 1. En los Estados Unidos mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y las condiciones que ella misma establece...”

En esas condiciones si bien es cierto que tal precepto da un trato igualitario a todos los individuos dentro del territorio nacional para gozar y disfrutar de las garantías que otorga tal compilación como son las de: libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica; sin embargo, en materia económica sí existen restricciones constitucionales y legales relacionadas con lo que se conoce como áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, para darle prioridad a los derechos reservados al Estado y a los mexicanos, esto se enlaza con el último párrafo del artículo 32 constitucional, que dice: “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea

indispensable la calidad de ciudadano”, lo que equivale a “prerrogativas de los mexicanos”, de las cuales están excluidos los extranjeros.

“Artículo 5º Constitucional, a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley...”

Se trata de una garantía constitucional de libertad de trabajo, ocupación, o la realización de actividades industriales y comerciales, la que en la práctica si tiene limitaciones para algunos mexicanos y extranjeros como es el caso de las áreas estratégicas que están reservadas al sector público como son: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y otras, que se desprenden de los diversos artículos 27 y 28 de la Ley Suprema.

Para la inversión extranjera hay más limitaciones, pues sólo los mexicanos por nacimiento y por naturalización y sociedades mexicanas tienen el derecho a adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas (Art. 27 Constitucional). Esta indicación tiene un respaldo de carácter histórico dado que a mediados del siglo XIX México perdió más de la mitad de su territorio como consecuencia de la invasión norteamericana; pero también pretende preservar nuestra integridad territorial, la soberanía sobre las tierras y aguas nacionales, y respecto de algunos recursos considerados como bienes del dominio directo de la nación, para seguridad y bienestar de los mexicanos. No obstante existen algunas excepciones legales a tal inversión extranjera lo cual comentaré posteriormente.

El artículo 25 plasma el principio sobre la rectoría económica del Estado, es decir: “Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral que fortalezca a la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución... Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación...”

En dicho precepto constitucional se especifica a las áreas estratégicas, prioritarias y liberadas que constituyan la órbita de acción y el mecanismo jurídico de los sectores público, social y privado del desarrollo económico de la población.

La planeación es un instrumento técnico jurídico de que se vale el Estado para escoger y realizar las mejores opciones del desarrollo público nacional, es una labor de la inteligencia, del razonamiento y del conocimiento que hacen los sectores involucrados para impulsar y encausar por el mejor sendero las actividades económicas del país, en congruencia con lo que dice el artículo 26 de la Constitución Política Federal, que asienta: “El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo social 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.

Los fines del proyecto nacional contenido en esta Constitución determinará los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

EL ARTÍCULO 27 Constitucional, por un lado en su párrafo tercero asienta: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio

rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Son varios aspectos que se regulan en el párrafo que se ha reproducido y que tiene sus implicaciones económicas, sociales, ambientales y de seguridad jurídica; pues en primer lugar modalidades a la propiedad privada conforme al interés social, significa que ella está condicionada a la protección y conservación de los derechos del propio pueblo, por esta razón se han instituido figuras jurídicas como son; la expropiación por causas de utilidad pública; la requisición; la nacionalización de bienes y de ciertas actividades económicas; el decomiso de bienes; el establecimiento de servidumbres; limitación a la propiedad de tierras y aguas; restricciones y prohibiciones a la inversión extranjera en ciertas actividades, bienes y servicios, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

En segundo lugar se regula el aprovechamiento equilibrado de los elementos naturales susceptibles de apropiación en pro de todos los nacionales de éste país, cuidando de su conservación, ello indudablemente representa un valor supremo para alcanzar el mayor beneficio y utilidad de las tierras, aguas, bosques destinados a la agricultura, ganadería, incluyendo los minerales del subsuelo, los hidrocarburos, la energía eléctrica, y demás recursos renovables y no renovables para elevar el nivel de vida de la población.

En tercer lugar, es fundamental ordenar y regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano conforme a la vocación de la propia tierra y según las áreas respectivas de dicha superficie, lo cual en muchos lugares no se ha efectuado como debe ser provocando graves problemas urbanísticos y en la prestación de servicios públicos, para tales efectos se deben establecer adecuadas provisiones , usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques; preservando y restaurando el equilibrio ecológico; así mismo debe evitar la destrucción de los recursos naturales como consecuencia de la contaminación al medio ambiente y otra serie de atentados que recaigan sobre las aguas, el suelo y el aire, porque ello conduce a la afectación y desaparición de la vida sobre el planeta tierra, dado que existe mucha insensatez, indiferencia e irresponsabilidad de la gran mayoría de los seres humanos, ante su ignorancia y falta de afecto por la naturaleza y por la propia vida.

Por otro lado, en párrafo sexto del artículo en comento, entre otras cosas se estatuye que: “...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos,

líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público en esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

Dado que también se trata de áreas estratégicas del desarrollo nacional por mandato de la misma Ley Suprema, no se permite la inversión de capitales privados nacionales o extranjeros y por esa razón estamos en presencia de una limitación a los intereses privados en las actividades empresariales conducentes a esos productos, bienes y servicios del dominio directo de la nación, y solamente una reforma constitucional puede abrir el camino para que la iniciativa privada invierta sus recursos en los rubros sobre el petróleo, energía eléctrica, minerales radioactivos y combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, que sólo debe tener fines pacíficos, esto último se plasma en el párrafo séptimo del dispositivo Constitucional en estudio.

Ante los desajustes financieros, técnicos y administrativos que se han dado en la Comisión Federal de Electricidad y petróleos Mexicanos en su carácter de organismos descentralizados, desde el gobierno de Ernesto Zedillo y posteriormente con el de Vicente Fox Quezada, se han elaborado sendas iniciativas de reformas constitucionales relacionadas con el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para ver la forma de darle participación al capital privado para fortalecer las finanzas y la tecnología relacionada con la energía eléctrica y el petróleo, sin embargo no se ha concretado ante la falta de consensos y voluntad política de los representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, sobre todo en el sector eléctrico, cuya iniciativa pugna por ubicar a tal recurso como formando parte de las áreas prioritarias, con la injerencia de los particulares vía permisos y concesiones para la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica, quedándole a la nación exclusivamente el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad. Dicha modalidad debe estudiarse cuidadosamente, para ver si sólo se permitirá la inversión de particulares nacionales o también de extranjeros, en que porcentajes, que modalidades y limitaciones deben subsistir para proteger la esencia de la propiedad originaria de la nación y para no comprometer a nuestra soberanía.

La fracción I, del artículo 27 Constitucional, dice: “Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas.”.

Haciendo la interpretación jurídica conducente a la precitada indicación legal, alcanzó la convicción siguiente: que fuera de la zona vedada constitucionalmente de una faja de cien kilómetros contigua a la línea fronteriza internacional y de cincuenta en las playas, los extranjeros sí podrán adquirir el dominio de tierras y aguas, siempre y cuando celebren un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores, de considerarse como mexicanos respecto a dichos actos jurídicos, sujetándose a las leyes y al gobierno de este país, sin invocar la protección de leyes y autoridades extranjeras, so pena de perder en beneficio de México tales bienes. Medida que por un lado permite la inversión extranjera en esta nación en los casos indicados, condicionada al respeto de nuestra integridad soberana y territorial. Pero también aclaro que la Ley de Inversión Extranjera va más allá para permitir la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros en la zona vedada que ya fue mencionada, con ciertas modalidades, lo que no deja de ser inconstitucional y contraproducente para los intereses nacionales.

Su fracción IV, del precepto citado, estatuye que: “Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

“En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de éste artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de éstas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de ésta sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria

individual, correspondiente a terrenos rústicos, *será acumulable para efectos de cómputo. Así mismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades*”.

Tiene su respaldo histórico la indicación constitucional precitada, pues el país sufrió el acaparamiento de las grandes extensiones de tierras y aguas, dando lugar a las haciendas en manos de unos cuantos particulares o corporaciones y en perjuicio de la mayoría que se limitaban a ser peones, sirvientes y hasta sin derecho a detentar un pedazo de tierra, y ello parte desde el régimen colonial, continúa en México independiente, muestra de ello fue el predominio de la iglesia en el siglo XIX, que dio lugar a la desamortización de bienes eclesiásticos durante el gobierno de Benito Juárez, siendo su máximo esplendor la etapa porfirista que desembocó con la revolución de 1910 y en la expedición de la Constitución Federal de 1917, cuyo artículo 27 es una de sus máximas expresión en cuanto la reforma agraria, y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, no obstante, los problemas agrarios siempre han sido la causa de muchos problemas familiares y sociales, los cuales continúan hasta nuestros días, en algunas regiones del territorio nacional.

En la fracción IV en análisis, se patentiza la razón de ser de la propiedad de terrenos rústicos de sociedades mercantiles por acciones, lo cual debe ser la indispensable para el cumplimiento de su objeto social relativo a las actividades agrícolas, ganaderas o forestales, remitiéndose en consecuencia a la diversa fracción XV, de la misma norma, en donde es categórica la prohibición de latifundios, en cuanto a la pequeña propiedad agrícola, la que no excederá por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equiparables en otra clase de tierras; en su equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, o por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosques, monte o agostadero en terrenos áridos, por ello de ésta última modalidad puede detentar una persona hasta 800 hectáreas, hay algunas variaciones, con sus respectivas limitaciones para no dar margen a grandes latifundios en la citada fracción XV.

El mismo precepto citado ordena en su fracción XX, que: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de

infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”

Se trata de un dispositivo que representa un pilar fundamental para el desarrollo económico del medio rural, impulsando las actividades agropecuarias y forestales a fin de combatir el desempleo y generar ingresos para los individuos que dependen de las mencionadas actividades de una manera integral dándole la utilización idónea para el uso y aprovechamiento de la tierra según su vocación de cada región o zona, con obras de infraestructura, insumo, créditos, servicios, capacitación y asistencia técnica, y para alcanzar esos objetivos debe haber una mejor planeación, organización, dirección y control de las tareas agropecuarias y forestales, de lo cual deja mucho que desear en nuestros días, dándose lugar a la emigración de campesinos hacia las grandes ciudades o para los Estados Unidos de Norte América (caso de los braceros que cruzan ilegalmente la frontera norte en busca de trabajo y de ingresos). Por lo tanto la norma que me ocupa no debe seguir representando un adorno legislativo o letra muerta, es necesario contar con más inversión de los sectores público, social y privado, brindándose más apoyo técnico y crediticio a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios del medio rural.

El artículo 28 Constitucional, contiene diversas reglas de relevante importancia para la economía pública, de las cuales cabe destacar lo siguiente: “En los Estados Unidos Mexicanos queda prohibido los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, 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 comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; El Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo a las leyes de la materia.

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...”

Son las bases constitucionales relativas a la prohibición de los monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes, regulación de precios máximos de artículos, bienes y servicios de consumo popular, sobre modalidades para la atención y distribución de satisfactores, bienes e insumos para el pueblo; actividades que están reservadas al Estado como áreas estratégicas, y las que se estiman como prioritarias de gran contenido económico para la seguridad y soberanía de la nación.

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos...IV, Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativamente que dispongan las leyes.”

Cabe advertir que aunque dicha norma no habla de extranjeros para contribuir al gasto público de dichas entidades políticas de nuestro país, debo aclarar que la obligación en cuestión se hace efectiva cuando personas físicas y morales extranjeras, formen parte de agrupaciones o sociedades mercantiles o empresariales que se equiparan como personas morales mexicanas a la luz de la Ley de Inversiones Extranjeras, o en su caso, al percibir ingresos, utilidades, ganancias, créditos, bienes, detentar algún capital, o efectúen actos o contratos en el territorio mexicano, por esa sola circunstancia son sujetos pasivos de la obligación en cuestión dado que en este país hay una igualdad jurídica de

nacionales y extranjeros para contribuir al gasto público, siempre y cuando su situación personal coincida con el hecho generador del tributo, en observancia de los artículos 1º tanto del código Fiscal de la Federación, como la Ley del Impuesto sobre la Renta, y además leyes Federales, del Distrito Federal, entidades federativas y municipios, así como lo que en particular dispongan los Tratados Internacionales respectivos.

El último párrafo del artículo 32 de la compilación constitucional en consulta, dice: “Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.” Exclusivamente para el objeto de estas pesquisas me interesa abordar lo relativo a las prerrogativas de los mexicanos que serán preferidos a los extranjeros para toda clase de concesiones, es una cuestión de contenido económico y nacionalista, para que el gobierno le dé prioridad en el otorgamiento de este tipo de actos jurídicos a los compatriotas, aunque se encuentren en las mismas condiciones los extranjeros, pues el derecho se inclina en obvio de preferencias, primero para los de casa, o los de éste país, y secundariamente para los extranjeros o extraños a nuestros intereses políticos y soberanos.

“Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

“Los extranjeros no podrán de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

Es indiscutible que se identifica o cataloga como extranjero a las personas que no tengan la categoría de mexicanos por nacimiento o por naturalización a la luz del artículo 30 de la Constitución Política Federal; no obstante tendrán derecho aquéllos para disfrutar o ejercitar de las garantías individuales contempladas en el Capítulo I, Título Primero de la misma Ley Suprema, con las excepciones que la misma establezca; pero por seguridad e integridad de nuestra soberanía el Presidente de la República puede obligar a abandonar el país a todo

extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, especialmente cuando se mezclen en cuestiones políticas que sólo corresponde a los mexicanos, en tal caso no alcanzarán la protección de la garantía de previa audiencia ante tal determinación jurídica.

El maestro Andrés Serra Rojas, argumenta que: “Determinados preceptos de la Constitución y sus leyes administrativas reglamentarias, hacen referencia a la calidad de extranjero o de las empresas de las que forma parte: son todas aquellas normas en que el Estado mantiene su régimen de protección de ciertos bienes de dominio público, determinadas actividades políticas y otros casos de interés nacional.

Como en todas las constituciones del mundo se establecen determinados derechos como exclusivos de los nacionales, por ejemplo: los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos del país. En otros casos la misma Constitución exige la calidad de mexicanos por nacimiento para ocupar diversos cargos de elección popular o de nombramiento, caso para ser: Presidente de la República; Diputados y Senadores, Ministros de la Corte, Secretarios de Estado o Gobernador de las entidades federativas.”<sup>67</sup>.

Francisco Ramírez Fonseca, manifiesta que: “En cuanto a personas morales extranjeras, si son sociedades mercantiles no pueden ejercer el comercio en tanto no queden inscritos en el Registro Público del Comercio, y si son personas físicas no pueden dedicarse a las actividades propias del fin social, sino a partir del momento en que la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgue la autorización correspondiente, la cual será atendida cuando se demuestre que están constituidas con apego a las leyes de su país, y que sus estatutos no contienen disposiciones que contravengan las de orden público o las mexicanas ordinarias, y que tienen representante domiciliado en el lugar donde vayan a operar, debidamente expresado para responder a las obligaciones que contraigan conforme al Código Civil Federal”<sup>68</sup>.

67. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977, Segundo Tomo. Pag. 363.

68. RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Pac, México, 1985, Pág. 204.

El artículo 73 Constitucional preceptúa: “El Congreso tiene Facultad: ,, XXIX-D.

“Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; XXIX-E. para expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de la tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional...

Véase que en observancia al dispositivo Constitucional citado y sus distintas fracciones que se han transcrito, es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes sobre la planeación del desarrollo económico nacional, en armonía con su diverso artículo 26, en esa tarea se debe preservar la independencia y la democratización política, social y cultural del país, mediante la participación de los sectores público, social y privado, para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, debiéndose llevar a la práctica los objetivos de la planeación por medio de los programas de la Administración Pública Federal. También debe regular las diversas actividades económicas, pues se trata de un asunto de la esfera Federal, que tiende a proteger la libre competencia y competencia en la industria, el comercio, y en la prestación de diversos servicios que demanda la sociedad, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, en pro del abasto popular.

Otra de las facultades del Poder Legislativo Federal, es lo concerniente a legislar en los rubros de inversión mexicana y extranjera, para impulsar un desarrollo económico equilibrado, conveniente y fundamental en pro de la vida de los mexicanos, en donde no se ponga en riesgo la soberanía nacional, ni se permita el saqueo de nuestros recursos patrimoniales. De igual forma debe expedir leyes que regulen la transferencia de tecnología, la generación y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos en aras del bienestar nacional, cuestiones que son privativas del Poder Legislativo Federal, en donde no se permite la injerencia de las legislaturas locales.

En acatamiento al artículo 115 de la Constitución Política Federal, fracción IV y otras, se ordena que: “las legislaturas locales deben decretar las contribuciones

y demás ingresos a favor de los municipios para integrar su hacienda pública, para efecto percibirán los impuestos relativos a la propiedad y posesión de pedios rústicos y urbanos; sobre la translación de dominio de bienes inmuebles; el relativo a fraccionamiento, divisiones y lotificaciones de los mencionados bienes; las aportaciones o contribuciones de mejoramiento inmobiliario; los derechos relativos a: agua potable y alcantarillado; tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastros y los demás que se contemplen en las leyes relativas.

Los impuestos al comercio exterior, son los que gravan el tránsito de personas y cosas que atraviesan el territorio nacional los bienes o insumos que entran o salen del país, los derechos de tonelaje, de adunas, puertos, y los que propiamente conocidos como alcabalatorias son privativos de la Federación, por ellos y en observancia de los artículos 117 fracciones IV a la VII y, 118 fracción I de la Ley Suprema, existen prohibiciones para las entidades federativas establecer tal tipo de contribuciones, de tal manera que las inversiones extranjeras que se relacionen con éstos gravámenes quedan supeditadas fiscalmente al gobierno federal. Los empréstitos o créditos a favor de los Estados y Municipios, siguiendo las prescripciones de la fracción VIII del mencionado precepto 117 Constitucional, sólo podrán contraerse en México por personas físicas y morales de esta nación, no así como gobiernos de otros países o personas públicas y privadas extranjeras, ni tampoco pueden contraerse esa clase de obligaciones en moneda extranjera, lo cual no siempre se ha respetado en la práctica por algunas entidades federativas, caso del Estado de México.

El artículo 123 de la Ley Suprema también tiene un gran contenido económico, en vista de que viene a regular las relaciones entre el capital y el trabajo, concretamente en su apartado A, se contienen los derechos de los trabajadores de las empresas privadas y del sector público, en su apartado B, se dan las bases jurídicas de los derechos de los servidores públicos.

Por su parte el artículo 131 de la misma Constitución, dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación al interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el

Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Se trata de disposiciones que confirman como facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones al comercio exterior, que pasen de tránsito por el territorio nacional, y otras medidas fiscales y restrictivas vinculadas con los tributos alcabalatorios; también es notable el papel fundamental del Ejecutivo Federal, para regular el comercio exterior de nuestro país y todo lo concerniente a los aranceles relacionados con dichas actividades económicas.

## **2.1.- LA LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LOAP)**

Se trata de un sistema normativo que establece las bases de la organización de la Administración Pública centralizada y paraestatal de la federación.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran el sector centralizado.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros, fianzas y los fideicomisos, componen a la Administración Pública paraestatal, auxiliar o delegada, tal como se conoce jurídica y doctrinalmente.

Las Secretarías de Estado constituyen uno de los aspectos más notables de la centralización administrativa federal, cuyos titulares son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, quedando por tanto, sujetos a los poderes de la relación jerárquica que detenta el titular del Poder Ejecutivo Federal para conducir la acción, el mando, la dirección y el control político y administrativo de los diversos asuntos encomendados legalmente a dicho poder.

En esas condiciones compete a la Secretaría de Economía (hasta el 30 de noviembre del año 2000 se le denominó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, comercio interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal, pues éstos últimos son fijados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de otros organismos y dependencias, tareas muy vinculadas con los objetivos de este trabajo.

Del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprenden en forma específica las atribuciones de tal dependencia, por esa razón considero fundamental destacar a las que se relacionan con esta obra, a saber: Establecer las políticas de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en

coordinación con las dependencias competentes; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, coordinando ambas dependencias para la fijación o establecimiento de estímulos fiscales al comercio exterior; también debe determinar con opinión de la Hacienda los montos globales de estímulos fiscales para el fomento industrial, comercio interior y exterior, así como el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación; participar con la Secretaría de Desarrollo Social; de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, incluyendo la asistencia técnica para elevar el nivel de vida; normar; normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, promoviendo el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional y nacional; impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios; fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas; formular y conducir la política nacional en materia minera; fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente en las aguas del mar territorial; otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos autorizaciones en materia minera. Éstas serían las más notables atribuciones de la Secretaría de Economía como dependencia centralizada del Ejecutivo Federal.

## 2.2.- LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN NACIONAL Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de marzo de 1973, entrado en vigor sesenta días después de su publicación, sus propósitos son de interés Público y tuvo por objeto, promover la inversión mexicana; regular la inversión extranjera, para propiciar el desarrollo justo y equilibrado del país, consolidando su propia independencia política y económica.

Serra Rojas, destaca criterios de Jean Romeauf, quien define a la inversión en estos términos: “a) En sentido estricto, acto de adquirir bienes de producción con vistas a la explotación de una empresa. La inversión comprende todos los productos que una empresa compra a otros empresarios y destina a su equipo, es decir a sus stocks de productos, acabados o no acabados. Por extensión; b) Toda adquisición de un bien de capital, por ejemplo, una casa, con el fin de percibir o consumir su renta, es decir, para cobrar el alquiler o habitarla; c) Toda reserva de un bien de consumo duradero con fines de reventa o de ulterior consumo. En sentido estricto, la inversión está ligada a la actividad del empresario; en sentido amplio, puede ser un acto de cualquier agente económico...”<sup>69</sup>.

El artículo 2º de la Ley prevé, que: “Para los efectos de esta Ley se considera inversión extranjera la que se realiza: I. Por personas morales extranjeras; II. Por personas físicas extranjeras; III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Se sujeta a las disposiciones de esta Ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere.”

El extranjero persona física o moral, es quien no tiene la categoría o calidad de mexicano conforme a la Constitución Política Federal, cuyos comentarios pertinentes ya fueron dilucidado con anterioridad. Las unidades económicas son

69. SERRA ROJAS, Andrés. Op.. Cit. pags 373 y 374.

las agencias, o filiales de una empresa extranjera que realiza actividades mercantiles o inversiones en el territorio de este país.

La adquisición de bienes inmuebles y aguas nacionales está limitada y condicionada para extranjeros, con ciertas modalidades similares a las que se ha comentado de acuerdo al artículo 27 de la Ley Suprema.

Además clasifica en tres grupos las actividades económicas, a saber:

a) Las reservadas de manera exclusiva, privativas o estratégicas para el Estado, como: petróleo o demás hidrocarburos; petroquímica básica; explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear; minería en los casos a que se refiere la ley de la materia; electricidad; ferrocarriles (ésta última fue privatizada en el año 2001); comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y las demás que fijen las leyes específicas.

Se han dado limitaciones en diversos rubros como concesiones de aguas nacionales, comunicaciones y transportes, instituciones de crédito, radio y televisión, y demás giros que por razones de interés público propias de los mexicanos y para proteger bienes del dominio directo de la nación, así le ha convenido al país, lo que también corroboramos a continuación.

b) Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes: Radio y televisión; transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; transportes aéreos y marítimos nacionales; explotación forestal; distribución de gas, y otras que así determine legalmente. (Artículo 4º).

c) La inversión extranjera se admitió en las siguientes proporciones: explotación y aprovechamiento de sustancias minerales hasta en un 49% cuando se trate de explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales; con la aclaración de que dichas concesiones no pueden otorgarse a personas físicas o sociedades extranjeras; productos secundarios de la industria petroquímica 40%; fabricación de componentes de vehículos automotores 40%; en aquellos casos en que la legislación conducente no exija un porcentaje determinado, la inversión extranjera podía participar en un monto que no excediera del 49%, y que no tenga la facultad de conducir política y administrativa a la empresa. Se dispuso que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje de inversión extranjera, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país, fijando para tal fin las condiciones que sean más viables. (Artículo 5º).

Se equipara a inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en calidad de inmigrados, con residencia definitiva en el país condicionado a las prescripciones legales nacionales, salvo cuando por razones de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior, pues en tal caso tendrá otra modalidad.

Se requiere autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de la actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales extranjeras, 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 de la empresa, debiendo someterse a la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa y que ello sea conveniente para los intereses del país. ( Artículo 9º).

La mencionada Comisión se integró de varas Secretarías entre otras por la de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Gobernación, Economía, Trabajo y Previsión Social, sus atribuciones son: resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales que exijan un porcentaje determinado, incluyendo los supuestos de tratamientos especiales; determinar la inversión de empresas del exterior establecidas o por establecerse en el país, así como los casos de incursión en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de producción; ser órgano de consulta, asesoría y coordinación sobre inversión extranjera con las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios; establecer criterios y los requisitos para la aplicación de normas sobre inversión extranjera; formular proyectos sobre iniciativas de leyes y reglamentos en ese rubro para someterse a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal. (Artículo 12)

Los criterios y características de la inversión extranjera según el mismo cuerpo legal son: ser complementaria de la nacional; no desplazar a las de éste país que estén operando satisfactoriamente, que sus efectos sean positivos sobre la balanza de pagos, incremento de exportaciones, aumento de fuentes de trabajo y de ingresos de los mexicanos; elevar la capacitación y técnica administrativa de los mexicanos; incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos; la diversificación de las fuentes de inversión y la

necesidad de impulsar la integración regional en el área latinoamericana, impulsar las actividades económicas en regiones menos desarrolladas o carentes de fuentes de trabajo; no ocupar posiciones monopolistas en el mercado nacional; aportar tecnología y su contribución a la investigación nacional; definir y controlar sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de los productos; preservar los valores culturales y sociales de México; identificación de los inversionistas extranjeros con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y en general que coadyuve tal inversión al logro y desarrollo de las políticas fundamentales de los mexicanos.

Se atiende en el precepto 18 de la Ley en consulta que: “En los términos de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciaria el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas 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 (debió decir “contiguas a las playas”), siempre 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.”

La Secretaría de Gobernación resolverá sobre la conveniencia económica y social de tales fideicomisos, o en su caso podrá negar su constitución previa opinión de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, su duración en ningún caso excederá de 30 años, y a la extinción de los mismos podrá transmitir la fiduciaria su propiedad a las personas capacitadas legalmente para ese efecto.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en aquel entonces fue una tarea encomendada a la Secretaría de Industria y Comercio (actualmente Secretaría de Economía), y tiene por objeto inscribir a las personas físicas y morales extranjeras que realicen inversiones en este país; a las sociedades mexicanas en cuyo capital participen extranjeros, en las condiciones comentadas con anterioridad; los fideicomisos en los que intervienen extranjeros; los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones, y las resoluciones que dicte la precitada Comisión. (Artículo 23 y 24).

Se ordenaba por otro lado en ese cuerpo legal; que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos y demás sectores que juzgue conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones. Las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal deben proporcionarle la información que les solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el mencionado Registro, no lo hicieran, no pagarán dividendo, lo mismo respecto de los títulos de los que no se haga la mencionada inscripción. Todo acto contrario a la citada compilación será nulo, además se habla de distintas sanciones por infracciones a la misma Ley aplicable a directores, administradores, gerentes generales, comisarios, miembros de los órganos de gobierno de empresas, notarios, corredores y demás personas involucradas con inversiones extranjeras.

En la Historia de las Inversiones Extranjeras ha sido muy notable el otorgamiento de estímulos y otras prerrogativas, las cuales no siempre han sido benéficas al país, pues por el contrario han afectado considerablemente las finanzas públicas al disminuir en grandes cantidades el monto del ingreso Público vía contribuciones, se han saqueado capitales y se han quebrantado algunas actividades económicas que a su vez han conducido al incremento de la deuda pública con el rescate de empresas quebradas.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera...Recoge y articula numerosas disposiciones legales que desde hace muchos años regían en esa materia y establece como regla general, que la inversión del exterior debe ser complementaria de la inversión interna y coadyuvar al desarrollo del país. Nos interesa afirmar nuestra autonomía e impulsar el desarrollo...

### **2.3.- LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA.**

por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de diciembre de 1993, fue expedida la Ley de Inversiones Extranjeras, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, quedando abrogada la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. La nueva compilación es de orden público y de observancia general en toda la República, su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional, siendo por lo tanto reglamentaria de la fracción XXIX-F del artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en donde es visible que, es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

La Constitución Federal da un trato igualitario a los inversionistas nacionales y extranjeros, al tener derecho a las mismas garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la misma. En el artículo 5º de ese cuerpo legal encontramos la libertad de trabajo, de profesión o de industria para todas las personas que radiquen, tengan una inversión o capitales en el territorio nacional. Por su parte el artículo 32 Constitucional, dice que: “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano...” por su lado la norma 33 de la misma Carta Magna, dice: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros de ninguna manera podrán inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

En el artículo 2º de la Ley de Inversión Extranjera, se define a la inversión extranjera, diciendo que: “Es la participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas; es la realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; es la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados en la misma Ley.”

El inversionista extranjero, es la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana o a las entidades públicas o privadas extranjeras sin personalidad jurídica, que participan con su capital social en actividades industriales, comerciales, en créditos o en prestación de servicios dentro del territorio nacional mexicano, ya sea como socios o accionistas.

El mismo precepto segundo referido, dice que: “zona restringida: es la faja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, dentro de lo cual no pueden adquirir el dominio de tierras y aguas los extranjeros en congruencia con la fracción I del artículo 27 de la Constitución Federal ...”

La Cláusula de Exclusión de extranjeros: es el convenio o pacto expreso que forma parte integrante de los estatutos sociales por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directamente indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

Ordena el artículo 4º de la Ley de Inversiones Extranjeras, que: “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 y relocalizar los ya existentes...”

“La regla sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en esta ley, se aplicarán sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas para esas actividades.

“para efectos de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que, de manera indirecta sea realizada en dichas actividades a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano, siempre que éstas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera”

## 2.4.- LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1991, modificada por decretos publicados el 2 de agosto de 1994, 26 de diciembre de 1997, 17 de mayo de 1999, abrogado la Ley de Invenciones y Marcas de 1976, Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas del 11 de enero de 1982, su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto del Instituto Mexicano de la Propiedad, que es un organismo público descentralizado.

La propiedad industrial influye visiblemente el flujo de inversiones hacia un país, toda vez que es una de las formas de seguridad jurídica que exigen los inversionistas extranjeros, y las inversiones transnacionales, a efecto de obtener la debida ganancia sin temor a que alguien quiera explotar lo protegido, y en su caso de que así lo haga, la Ley salvaguarde los derechos del titular de dicha propiedad. La propiedad industrial para Rafael de Pina, es la manifestación o modalidad de la propiedad representada por el derecho exclusivo al uso de un nombre comercial, marca, patente, certificado de invención, dibujo o modelo industrial, etc., conferido de acuerdo a la legislación correspondiente que en la actualidad es la Ley de la Propiedad Industrial y su Reglamento, los cuales tutelan diversas especies de propiedad industrial, y que es lo que le da garantía jurídica a la inversión extranjera.

Su objeto es el de: establecer las bases para que, las actividades industriales y comerciales del país, tenga lugar un sistema permanente de perfeccionamiento de sus procesos y productos; promover y fomentar la actividad inventiva de aplicación industrial, las mejoras técnicas y la difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los procesos productivos; propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y el comercio; favorecer la creatividad para el diseño y la presentación de productos nuevos y útiles; proteger la propiedad industrial mediante el otorgamiento de patentes de invención, registro de modelos de utilidad, diseños industriales y avisos comerciales; prevenir los actos que atenten contra la propiedad industrial o que constituyan competencia desleal; regular las infracciones y las sanciones en esta materia.

No se otorgará la patente, registro o autorización, ni se dará la publicidad oficial a las instituciones que contiene esa compilación, cuando su contenido o forma sea contraria al orden público, la moral o las buenas costumbres.

La persona física que realice una invención, modelo de utilidad o diseño industrial, tendrá el derecho exclusivo de su explotación en su provecho, por sí o por otras con su consentimiento, lo cual se reconocerá por medio de la patente relativa a ello; los titulares podrán ser personas físicas o morales. Se considera invención toda creación humana que permite transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer necesidades concretas.

La propiedad industrial tiene un lugar destacado en las inversiones de capitales nacionales y extranjeros, en virtud de que representa una de las formas de seguridad jurídica de las actividades industriales, comerciales y tecnológicas, para que así se protejan los recursos invertidos y las ganancias que hay lugar; y por esta razón la Ley sobre Propiedad Industrial garantiza los derechos de patente, marcas, diseños y las propias invenciones, con sus distintas modalidades, y para hacerlo valer ante otras personas, en su uso, explotación o aprovechamiento.

La patente tendrá una duración de 20 años improrrogables, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento, y estará condicionada a los pagos de los derechos que marca la ley, con las excepciones que la misma contenga.

Por otro lado, el artículo Sexto transitorio de la Ley de Inversiones Extranjeras, establece que: "Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares. Sin embargo en las actividades mencionadas la inversión extranjera podrá participar de conformidad con las disposiciones siguientes: I a partir de 18 de septiembre de 1995, hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas; II. A partir del 1º de enero del año 2001, hasta el 51% del capital social de sociedades mexicanas; y III. A partir del 1º de enero de 2004,

hasta el 100% del capital social de las mismas sociedades sin necesidad de obtener resolución favorable de la Comisión.”

Así mismo se estatuye en el artículo Noveno transitorio, que: “Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% del capital social de sociedades que realicen actividades de edificación, construcción de instalaciones de obras. A partir del 1º de enero de 1999, la inversión extranjera podrá participar hasta el 100% en el capital social de sociedades mexicanas dedicadas a las mismas, sin necesidad de resolución favorable de la Comisión.”

Lo anterior nos permite apreciar claramente que el legislador mexicano ha abierto las puertas al capital extranjero hasta en un 100% en las actividades económicas realizadas con transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos del territorio nacional; así como en servicios de administración de centrales camioneras y de pasajeros y en sus apoyos auxiliares; para fabricación y ensamble de partes, y accesorios de la industria automotriz; servicios de videotextos y conmutación en paquete; edificación, construcción e instalación de obras; sobre este particular, es necesario que dicha inversión genere más fuentes de trabajo y como consecuencia colabore para elevar el nivel de vida de muchos mexicanos que a la fecha se encuentran en el desempleo, para lo cual debe haber un cuidadosos control administrativo, de supervisión y fiscal por parte del gobierno mexicano.

Por lo que se refiere a las personas morales de nacionalidad mexicana, la Ley de Nacionalidad en su artículo 8ª dispone que son aquellas que se constituyeron conforme a las leyes mexicanas y que tengan en el territorio nacional su domicilio legal, por lo que cualquier persona que no tenga la nacionalidad mexicana debe considerarse como extranjera (artículo 2º, fracción IV de la Ley de Nacionalidad).

“Es importante señalar que la inversión que realiza una persona moral extranjera en México, no está condicionada a que se realice habitualmente actos de comercio en la República Mexicana o sea que se establezca en la misma (art. 17 LIE) sin perjuicio de cumplir con otras disposiciones legales.

Lo anterior nos indica que la inversión “aislada” que realice una persona moral extranjera no requiere de la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores,

ya que ésta medida la deben obtener las personas morales que pretendan realizar habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, así como las personas morales que pretendan establecerse en la República Mexicana en los términos del artículo 2376 del Código Civil Federal...

El hecho de que la Ley de Inversión Extranjera prevea que las entidades extranjeras sin personalidad jurídica pueden ser inversionistas extranjeros, no implica que puedan ser titulares de derechos y sujetos de obligaciones, ya que en México únicamente pueden ser titulares de tal situación aquellas personas que tienen personalidad jurídica (personas físicas o personas morales).

Al interpretar la fracción II, del artículo 2º de la Ley de Inversiones Extranjeras, relativa a lo que debemos entender por inversión extranjera, lo siguiente: A) Por lo que se refiere al primer supuesto de que la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de sociedades mexicanas, considera conveniente que una sociedad constituida conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional debe considerarse una sociedad mexicana (art 8º de la Ley de Nacionalidad), con independencia de que participen en el capital social de dicha sociedad inversionistas extranjeros.

Como regla general la inversión extranjera puede participar en el capital de sociedades mexicanas en cualquier proporción, inclusive puede ser el 100% de dicha inversión (art. 4º LIE). Las excepciones a dicha regla general son las “actividades reservadas” o las “actividades con regulación específica.”

Por el hecho de que en la sociedad constituida conforme a la legislación mexicana y que establezca su domicilio en territorio nacional, participe el 100% de la inversión extranjera, no requiere decir que dicha sociedad sea extranjera sino que debe considerarse una sociedad mexicana en al que su capital social está suscrito en su totalidad por inversión extranjera.

En otro orden de ideas, el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera aclara que debe entenderse por participación de inversión extranjera en el capital social, diciendo que 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 (art. 1º fracción V del R-LIEF).

“B) El segundo supuesto se refiere a sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero. Para efectos de lo anterior debemos entender por mayoría de capital extranjero más del 49% del capital social de una sociedad mexicana (art.1º fracción IV del R-LIE). Como se observa en este supuesto no se utiliza la lógica ya que por mayoría debería entenderse más de 50%. No podemos olvidar que la sociedad mexicana, pero que en si en su capital social participa más del 49% de inversión extranjera, la inversión que realiza la mencionada sociedad mexicana se considerará como inversión extranjera”...

En otras palabras, si una sociedad mexicana, en la que participa el 49% o menos de inversión extranjera se realiza una inversión, misma que se considera mexicana como mexicana, independientemente que en su capital social participe capital extranjero, con ello se está aceptando lo que en la doctrina se conoce como “piramidación”...

“C) En relación al último supuesto que se refiere a la participación de inversionistas extranjeros en las “actividades” y “actos” contemplados en la LIE, considero pertinente hacer los siguientes comentarios I. “las actividades reservadas, son aquellas consideradas como estratégicas del estado, en el artículo 5º de la LIE; y las reservadas exclusivamente a mexicanos o a sociedades civiles mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, se contempla en el artículo 6º de la misma ley...de lo cual ya se comentó con anterioridad.

“II. Actividades con regulación específica: son aquéllas que están sujetas a límites máximos de participación extranjera (artículos 7º y 8º de La LIE). Por otra parte tanto en la precitada ley como en su reglamento, no aclaran de manera específica qué debe entenderse por “actos”, sin embargo se considera que se refiere a otros, a la adquisición de más del 49% del capital social de sociedades mexicanas cuando el valor de los activos de dicha sociedad rebase el monto que determine anualmente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; a la adquisición de la propiedad de bienes inmuebles por parte de extranjeros; a los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida, y a cualquier acto relacionado con la inversión neutra”<sup>70</sup>.

“Existe una contradicción entre lo dispuesto por el último párrafo del artículo

70.CASTILLO VILLANUEVA, Heriberto. *Ley de Inversión Extranjera su Reglamento. Consideraciones y comentarios*. Editorial Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2001, pags 9, 10 y 11

4º y el diverso último párrafo del precepto 7º de la LIE, ya que por un lado se acepta la piramidación y por el otro se prohíbe. Sin embargo debe prevalecer que la ley acepta la piramidación. Por otra parte, es criticable el referido último párrafo del artículo 4º de la LIE, porque hace alusión a las “sociedades con mayoría de capital mexicano, siempre que éstas últimas no se encuentren controladas por la inversión extranjera”... Probablemente el legislador pensó que el control se da cuando la inversión extranjera tiene la administración de la sociedad. Cabe mencionar que la anterior ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera... consideraba que la inversión extranjera por regla general no debería de tener “la facultad de determinar el manejo de la empresa” y que “la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podía exceder de su participación en el capital” (art. 5º de la Ley abrogada), por lo que nos hace pensar que ha esto último es a lo que se quiso referir el legislador cuando señala que la sociedad mexicana no debe estar controlada por la inversión extranjera, para que se pueda dar la piramidación”.

“De lo anterior podemos concluir que para efectos de la LIE la inversión extranjera “directa”, es la participación de capital del exterior, en cualquier proporción, en el capital social de las sociedades mexicanas, que se trate de mayoría de inversión extranjera en las mismas (fracción II del artículo 2º de dicha Ley), y la inversión indirecta” (piramidación) es aquella que es realizada en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación por sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano (el 51% o más del capital) siempre que éstas últimas se encuentren controladas por la inversión extranjera”<sup>71</sup>.

71. *Ibidem*. Pags 21,22 y 23

## **2.5.- LEY DE COMERCIO EXTERIOR.**

El comercio exterior en México constituye aquella parte del sector externo de su economía que regula los intercambios de mercancías, productos, servicios o tecnología entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos.

Deducimos la relación existente entre la inversión extranjera y la Ley de Comercio Exterior de su artículo 1º “La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”. Esa adecuación de la economía mexicana con la internacional es lo que llamamos Inversión Extranjera.

La definición de las políticas que se requieren para garantizar la inserción eficiente del País en los mercados internacionales, y debe contemplar temas como fijación del tipo de cambio, la devaluación o reevaluación de la moneda, los tratados de integración económica, y en general todas las leyes para definir y regular el comercio exterior que son dictadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Economía, Entidad encargada de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior basada en otorgar la mayor libertad posible en cuanto lo permitan las condiciones de la economía, inspirada en los principios de la apertura de la economía.

Hasta hace algunas décadas, la estructura y composición del comercio exterior de México, se consideraba la del clásico país subdesarrollado productor de materias primas y consumidor internacional de artículos elaborados y bienes de capital; sin embargo México se integra desde los años 80´s en forma lenta al llamado nuevo proceso de acumulación a escala mundial también identificado como división internacional de trabajo, y ello ocurre con el aumento de las exportaciones del petróleo, sin embargo en los años 90´s del siglo XX, el panorama cambia radicalmente pues definitivamente pierden importancia las exportaciones de materias primas agropecuarias, minerales y el petróleo. Realmente al finalizar la década de los 90´s citada, todavía nuestro país sigue

siendo subdesarrollado ante la pobreza extrema que padecen algunos sectores de la población y regiones específicas del territorio nacional.

Por política comercial externa, se entiende al conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios.

Los objetivos de la política comercial externa, puede ser de dos tipos: proteccionista si tiene como propósito establecer en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas de las importaciones; o librecambista, si su objeto es abrirse a la competencia exterior eliminando todo tipo de trabas a las importaciones.

La política comercial de México de 1940 a 1982 tuvo el enfoque eminentemente proteccionista y de 1983 a la fecha se caracteriza por su tránsito hacia el librecambismo, a través de la instrumentación de una política de apertura al exterior.

En efecto, a partir de 1983 el gobierno mexicano decidió en atención a la carta de intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional llevar a cabo una revisión de los sistemas de protección industrial, propiciando una rápida apertura al comercio exterior, eliminando los sistemas de permisos previos y sustituyéndolos por aranceles, tales medidas fueron tomadas por presiones externas que parten de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, para este efecto los Estados Unidos obligaron a los países socios a eliminar subsidios a las exportaciones, hacer más liberales en esa materia y a que todas sus controversias comerciales deberían ser resueltas (por el GATT), Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

En 1986 México se integró como socio sin pena ni gloria al GATT, esto es, al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, organismo que ha tenido como propósito coordinar el comercio mundial teniendo como objetivo central el abolir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, al igual que eliminar las prácticas desleales en el comercio internacional, fue creado desde 1947 por medio de la Carta de la Habana, teniendo como objetivo central la expansión del comercio, la igualdad en los tratos comerciales, liberalización del comercio mundial mediante la eliminación de barreras cuantitativas y cualitativas al comercio, y funciona a través de la suscripción de los llamados Códigos de Conducta.

México en un principio rechazó participar como miembro del GATT al advertir su nulidad de ser un socio más de un club de millonarios, en donde las decisiones

se tomaban unilateralmente por los poderosos del comercio internacional, sin embargo a partir de 1978 a nuestro país lo comenzaron a presionar para integrarse al referido organismo y no obstante su constante negativa en el año de 1986 decidió formar parte.

Podemos afirmar que la política comercial de México en el período 1988-1993, estuvo enfocada, principalmente a ratificar la implementación a la apertura comercial con los Estados Unidos y Canadá, por tanto se empezaron a sentar las bases de lo que se llama el Tratado de Libre Comercio, que constituye el proyecto principal de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, para ese efecto se llevaron a cabo diversas reformas y adiciones a nuestro sistema jurídico nacional, empezando por el artículo 27 de la Constitución Federal, para garantizar la propiedad de extranjeros en zonas fronterizas y playas, a la Ley Aduanera para restringir alguna cuotas o tarifas de carácter fiscal, para permitir la inversión extranjera en áreas que anteriormente eran consideradas como estratégicas, se creó el Programa de Modernización Industrial y Comercial Exterior, el fomento a las exportaciones y se dio origen a la nueva Ley de Comercio Exterior, permitiéndose la inversión extranjera hasta en un 100% en áreas como petroquímica secundaria, hierro, acero, diversos rubros de la minería, educación y servicios diversos.

Los antecedentes del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá datan de la crisis del petróleo de 1974-1980, cuando los países Árabes llevaron a cabo el embargo de dicho hidrocarburo, razón por la cual los Estados Unidos lanzaron la idea de que podría haber una integración entre los tres países a fin de evitar situaciones como el desabasto referido. Más tarde fue el Presidente Carter quien puso mayor énfasis sobre esa necesidad y llevó a cabo pláticas entre los dos socios a fin de integrar un MERCOMUN de América del Norte.

El rechazo de México había sido prácticamente sistemático y con Canadá y se logró en 1989 concertar un Tratado de Libre Comercio. En 1990 se inició la discusión en México, habiendo algunos sectores interesados en dicha integración, en función de negocios personales o de grupos que sienten que lo que es bueno para ellos es bueno para el país en general.

Por ello, a partir de 1990 se lanzó en forma triunfalista la publicidad oficial de que el Tratado de Libre Comercio sería la solución casi mágica a todos nuestros problemas.

En 1991, puede decirse que el principal impulsor del Tratado de Libre Comercio fue el ex presidente George Bush, quien facilitó todo para que llegara a

feliz término, partiendo de la base de su reelección en 1992, que sentía muy segura.

Para ese efecto Estados Unidos exigía a México con el Tratado del Libre Comercio lo siguiente: I. Que México abriera en mayor grado su mercado a los productos de Estados Unidos; II. Que México diera más facilidades al capital estadounidense en áreas de interés como el petróleo, petroquímica, banca, bolsa, finanzas y otras áreas de positivo interés para ellos; III. Que México debería reformar su Constitución Federal, en especial el artículo 27, a fin de que los inversionistas tengan reglas claras en relación a la seguridad de sus inversiones y propiedades de la tierra; IV. Deben abordarse y reglamentarse asuntos del narcotráfico y trabajadores migratorios. En una palabra Estados Unidos exigía todas las ventajas para ellos, pero en ningún momento se comprometieron a apoyar a México en cuanto a reciprocidad comercial, como darle mejores precios a nuestros productos, materias primas, un trato más justo a los trabajadores migratorios y facilidades para el pago de la deuda externa.

Es así que el día 17 de diciembre de 1992, en las ciudades de México, Ottawa y Washington se firmó el Tratado del Libre Comercio de América del Norte, Tratado que fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de nuestro país el 22 de noviembre de 1993, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre del mismo año de 1993, y el Decreto que contiene la Promulgación del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, fue publicado el lunes 20 de diciembre de 1993 para entrar en vigor el 1º de enero de 1994.

En el artículo 102 de dicho documento se señalan como objetivos del Tratado los siguientes: a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes; b) Promover las condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes; e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias, y f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones del mismo Tratado a la luz de los objetivos que se han citado y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional, siguiendo las estipulaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

En el caso de la industria automotriz y autopartes se eliminaron los aranceles a 10 años, sin perder de vista que esta industria está controlada por empresas transnacionales, razón por la cual el Tratado de Libre Comercio facilitará las operaciones de maquiladoras. En materia de petróleo y petroquímica se dice, que México no aceptó la obligación de surtir sin perturbación de petróleo a los miembros del Tratado, ni tampoco elevar precios unilateralmente, siendo el único proveedor de ese producto nuestro país. En materia de petroquímica secundaria, se permite un 100% del capital extranjero, es obvio que PEMEX se dedicará a la extracción del petróleo, dejando en manos de extranjeros los procesos posteriores de industrialización y venta.

En materia de agricultura que es el problema central de México, se acordó que cada país establecerá las restricciones sanitarias y fitosanitarias que protejan la salud de sus ciudadanos, por lo que las barreras por este concepto continúan, por lo tanto los Estados Unidos y Canadá podrán practicar inspecciones de campo para verificar si el producto reúne las condiciones para ingresar a su territorio, así las cosas, México se quedó como al principio, por lo que sus productos agropecuarios de exportación no ganaron nada, por el contrario los de Estados Unidos pueden ingresar a nuestro país sin ninguna clase de obstáculos, es por lo que en este asunto seguirá habiendo competencia desleal, restricciones y rechazo a nuestras exportaciones. En materia de transportes, el terrestre se liberaliza en un período que variará según el tipo de servicio, lo mismo ocurre con el ferrocarril y los servicios portuarios, lo mismo ocurre con los servicios de telecomunicaciones. Respecto a la propiedad intelectual los tres países aceptaron proteger los derechos de patentes y marcas, derechos de autor, inventos. En cuanto a servicios financieros no deberá haber restricciones a las empresas interesadas para invertir en cada uno de dichos países, para operar en banca, servicios o valores.

Atento a lo dicho, con el Tratado de Libre Comercio ello implica que México ha cedido apertura a la inversión extranjera antes de exigir reciprocidad se sus socios, razón por la cual la posición negociadora de México es débil y por lo tanto debe exigir reciprocidad comercial a los Estados Unidos y Canadá.

A lo largo de la historia las relaciones fronterizas de México con Estados Unidos han sido siempre difíciles y los propios gobiernos de nuestros vecinos se han encargado en ocasiones de suavizarlas y en otras de ponerlas tensas.<sup>72</sup>

Uno de los problemas más graves del país consiste en la insuficiencia de la economía para ofrecer la población mexicana el número de fuentes de trabajo remuneradas y estables que exige el crecimiento demográfico, considerado de

72. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. La Inversión Extranjera en México pags. 258 a 263.

los más altos del mundo, por esa razón desde 1965 se promovió el programa de industrialización de la frontera norte, que también se le conoce como las maquiladoras, que son aquellas empresas que se dedican a realizar alguna parte del proceso de producción final de un artículo, pues sin desconocer que se trata de una importante fuente de trabajo y de ingreso para los mexicanos que viven en esa región, también lo es que los sueldos son irrisorios, que se explota al trabajador más de lo debido, habiendo ahorro de materias primas, impuestos, combustibles, lubricantes y energía eléctrica, por lo que los costos de producción resultan menores que en los Estados Unidos, otra característica de las maquiladoras es de que no son estables, sino golondrinas, es decir, buscan siempre al país que ofrece mayores ganancias y se retiran de aquél cuando ya no les conviene a los inversionistas al ser reglamentadas o cuando se eleve el costo de alguno de sus ingredientes, siendo poco saludables para la estabilidad de un país.<sup>73</sup>

Así observamos que el comercio exterior se encuentra controlado por el Ejecutivo Federal, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política Federal, al decir que “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese de la facultad concedida”.

Enlazando la fracción XXIX-A, punto 1º del diverso artículo 73 y primer párrafo del mencionado artículo 131 ambos de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre comercio exterior, esto es, sobre importación y exportación de bienes, insumos y servicios, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, reglamentando y prohibiendo por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior del país, de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia.

En esa virtud fue expedida la Ley de Comercio Exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 1993, abrogándose la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue publicada en dicho órgano oficial el 13 de enero de 1986, y demás disposiciones u ordenamientos que se opongan a la Ley vigente.

73 . ORTIZ WADGMAR, Arturo. *Introducción al Comercio Exterior en México*, ed. Nuestro Tiempo, México, D.F 1997. p 96

Su artículo 1º, dice: “La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”.

La aplicación del cuerpo legal que me ocupa corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía (anteriormente fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial). En su aspecto 4º se reitera la expresada facultad del mismo ejecutivo, para regular los aranceles, las importaciones, exportaciones, circulación y el tránsito de mercancías por el territorio nacional, conducir negociaciones comerciales internacionales, que ya fue anotada conforme al segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

La Comisión de Comercio Exterior es un organismo de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación a las materias relativas al comercio exterior, brindando un importante apoyo al Presidente de la República para que lleve a la práctica las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política Federal, sobre todo para regular la política y el comercio exterior de México. Que es conducir adecuadamente las negociaciones comerciales internacionales en coordinación con la Ley de Inversión extranjera, para un mejor desarrollo de la población nacional.

La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones auxiliará al Ejecutivo Federal para dictar medidas que vengán a regular la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, así como de los particulares en relación a la promoción del comercio exterior.

El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado del país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. Ese origen podrá ser nacional si se considera un solo país o regional si comprende a dos o más países.

## **2.6.- CONCEPTOS SOBRE COMPETENCIA ECONÓMICA, LIBRE CONCURENCIA Y MONOPOLIO.**

La competencia, es la atribución legal que tiene un mandatario judicial o un funcionario administrativo para entender en una cuestión, manejar un asunto o litigio. Capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, la cuantía. El territorio o de la organización judicial.

Hablar de competencia económica, significa por un lado referirnos a las atribuciones legales del Ejecutivo Federal para lograr la eficacia del intervencionismo del Estado, en la vida económica nacional, encausando las actividades industriales, comerciales y la prestación de servicios a cargo de los particulares por el mejor sendero de la legalidad, o bien, definiendo, regulando y controlando la concurrencia de los sectores sociales en la atención de las demandas y satisfactores de la población.

Se trata de identificar y conocer la legislación administrativa en el rubro económico que sienta las bases y los instrumentos de previsión con que cuenta el gobierno para hacerle frente a las condiciones que alteran la situación económica colectiva, que permite regular, impulsar, inspeccionar, controlar y sancionar los actos, operaciones y tareas relacionadas con los fenómenos en cuestión que se registran en el territorio nacional.

Por otro lado la expresión competencia económica se refiere a la libertad legal de que disfrutaran los particulares para iniciar y desarrollar actividades mercantiles, industriales o prestación de servicios como empresario, bajo la rectoría del Estado, se trata de una garantía individual que tutela la libertad de trabajo u ocupación en la profesión, comercio o cualquier actividad empresarial lícita que les acomode a las personas físicas o morales.

La competencia económica también entraña la incursión de los sectores sociales involucrados en la producción de bienes y servicios en pro de la población; y por tanto, es responsabilidad del Estado, cuidar que esa competencia no perjudique o elimine a las personas o grupos más desprotegidos política y financieramente en la industria, el comercio o en los diversos servicios que demanda la sociedad, porque de lo contrario se puede caer en tendencias y prácticas monopólicas que son un notable atentado para la economía del pueblo.

La concurrencia económica significa la libre participación de dos o más personas en una actividad empresarial para producir y ofrecer bienes o cualquier

otra clase de satisfactores que reclama el público en un sistema económico de mercado, propio de los países capitalistas.

Su fundamento legal se basa en la libertad para dedicarse a la actividad o trabajo que más le agrade, le convenga o le acomode a los individuos, en armonía con el artículo 5º de la Constitución Política Federal. Este principio es herencia del liberalismo y está identificado como una garantía individual.

En este contexto, dicha norma exige el respeto a la libertad para dedicarse a la ocupación o actividad que escoja cada quien, y se hace extensiva al artículo 28 constitucional, que en lo general prohíbe los monopolios y los actos que atenten contra la libre concurrencia, pues estos últimos sólo podrán restringirse cuando se ocasionen ventajas indebidas a favor de una o varias personas y en perjuicio de la colectividad, dentro de las actividades económicas de la generalidad.

Los monopolios, monopolio. Del griego: *monos*, igual a uno, y *poleo*, vender: venta que hace uno solo, con exclusión de los demás. Constituye, pues, el tráfico abusivo y odiosos por el cual un particular o una compañía vende con carácter exclusivo mercaderías que, entregadas al libre comercio, reducirían su precio, aumentarían su calidad por efecto de una sana competencia y beneficiaría a mayor número de personas...<sup>74</sup>

El monopolio es el aprovechamiento exclusivo en alguna actividad industrial, comercial o prestación de servicios con exclusión de la libre concurrencia en el mercado, y que como consecuencia no deja de provocar un perjuicio en la economía de la población.

Se trata del control de las actividades empresariales en una o pocas manos, en perjuicio de los competidores de menores o bajos recursos, ingresos, bienes o de escasa capacidad financiera, daño que también repercute en la colectividad consumidora.

También es el convenio hecho entre los productores o mercaderes de bienes y servicios de vender los géneros o los respectivos servicios a un determinado precio, para provocar carestía y alza inmoderada en su costo en perjuicio de la economía pública.

74. CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. ed. Heliasta, S.R.I., Buenos Aires, argentina, 1982, Tomo V. pag.448.

El doctor Andrés Serra Rojas sostiene que “El monopolio es una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o de servicios, que le permiten por el dominio del mercado y el control de la oferta imponer los precios y un régimen exclusivista...”

“El monopolio tiene dos acepciones: aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera, y también convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio.

No obstante que en el artículo 28 de la Constitución Federal, Ley Suprema y en la ley reglamentaria respectiva quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos en las condiciones que fijen las normas jurídicas, lo cierto es que siempre ha existido una tendencia hacia los monopolios públicos y privados relacionados con las actividades económicas de la población, tanto en las áreas estratégicas, como en las prioritarias y liberadas del desarrollo nacional, y seguramente se han mantenido en unos casos y en otros se han consentido por conveniencia política del propio Estado, el cual no puede sustraerse de los capitales propios de la iniciativa privada ante la fuerte demanda de inversiones ante distintas actividades económicas y por la fuerte demanda de inversión en distintas actividades económicas y por la fuerte demanda del mercado; así mismo, y por interés nacional seguirán subsistiendo los monopolios públicos dentro del capítulo de las áreas estratégicas, como es el caso: del petróleo y demás hidrocarburos, energía eléctrica, minerales radioactivos, correos, telégrafos, radiotelegrafía, etc., no obstante que la misma Constitución señala que tales actividades no constituirán monopolios.

Sin embargo, aquellas prácticas o tendencias monopólicas que representen un grave atentado para la economía pública, que afecten la libre competencia en la industria, comercio y la prestación de servicios de diversa índole, que propicien el alza inmoderada de los precios, la escasez de artículos, bienes o servicios sí deben atacarse frontalmente por el sector oficial.

## **2.7.- LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.**

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, para entrar en vigor 180 días después, lo cual ocurrió el 24 de junio de 1993, con la última Reforma publicada en el DOF de fecha 09-04-2012 a partir de entonces quedaron abrogadas. La Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934; Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950; Ley de Industria de Transformación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1941 y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1937. La última reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 09-04-2012

Se trata de una Ley reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de competencia económica, monopolio y libre concurrencia. Es un nuevo y moderno instrumento de la política económica del Estado para la regulación de la competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios

Con la Ley Federal de Competencia Económica se vino a simplificar y uniformar el sistema normativo relacionado con las actividades económicas del país, creando un solo cuerpo legal para regular todo lo relacionado con la libre competencia, monopolios y desarrollo de las diversas actividades económicas, así, como la regulación, vigilancia y aplicación de sanciones que quedan a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

Su objeto está definido en el artículo 2º, al decir que: “Esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia libre y concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Para esta Ley, se entenderá por Secretaría, la Secretaría de Economía, y por Comisión, la Comisión Federal de Competencia.

En efecto, es reglamentaria del artículo 28 Constitucional en las materias de libre competencia o concurrencia en diversas actividades económicas como lo concerniente a monopolios, y por lo tanto es de observancia general en toda la República mexicana, y están sujetos a su cumplimiento todos los agentes

económicos, sean personas físicas o morales, particulares o públicas, porque es aplicable a todas las de actividad económica.

Se reitera el contenido del artículo 28 constitucional, al decir que, no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas de correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señale el Congreso de la Unión. Tampoco constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores integradas para la defensa de sus propios intereses; los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras; las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero y que sean la principal fuente de riqueza en la región en que se produzcan y no sean artículos de primera necesidad, que su venta no se realice además dentro del territorio nacional.

En el precepto 6º, ordena, que corresponde en forma exclusiva al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto cuáles bienes y servicios podrán sujetarse a precios máximos; que compete a la Secretaría de Economía, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, determinar mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, los precios máximos que correspondan a los bienes y servicios; a la Procuraduría Federal del Consumidor bajo la coordinación de la Secretaría de Economía se incumbe inspeccionar, vigilar y sancionar el respeto a los precios máximos que se determinen conforme a derecho.

El artículo 8º estatuye que: “Quedan prohibidos los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de esta ley disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios.

Por su parte el artículo 9º, dice: “Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes: I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes y servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados...II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir o comercializar sino solamente una

cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número de servicios; III. Dividir, distribuir, asignar o imponer proporciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes o servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables y IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas...”

Los responsables de los diversos actos, contratos o convenios que dañen la economía pública afectando la libre competencia o competencia y que representen muestras claras de prácticas monopólicas o tendencias hacia la misma serán sancionados según la gravedad de conformidad con lo estatuido en el capítulo VI de la Ley Federal de Competencia Económica.

Por su lado el artículo 16 de la Ley en estudio preceptúa que: “Para los efectos de esta Ley, se entiende por concentración la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se concentren sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o actividades en general que se realicen entre competidores, proveedores, clientes o cualquiera otros agentes económicos. La Comisión impugnará y sancionará aquella concentración cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre competencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados”.

Cabe dejar asentado que el antecedente más relevante en el orden jurídico de la compilación que nos ocupa, fue la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en donde es notable el intervencionismo del Estado para regular todas las actividades económicas propias de la industria, el comercio y la prestación de servicios de diversa naturaleza, los estudiosos en la materia llegaron a sostener que fue una ley de previsión que permitió hacerle frente a todas las condiciones que afectaron la vida económica nacional, sus objetivos medulares fueron los siguientes: la definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad relacionados con la alimentación de la población; la precisión de los bienes de uso general para el vestido de la misma población; la regulación de materias primas esenciales para las actividades industriales y comerciales; la clasificación de las ramas importantes y preferentes de la industria nacional; restricciones a la importación y a la exportación, satisfacción del consumo nacional; informes económicos; ocupación temporal de negociaciones industriales y comerciales; fijación de precios máximos de bienes y servicios; la inspección y la aplicación de sanciones relacionadas con las actividades económicas.

La Comisión Federal de Competencia Económica. Se trata de un organismo público desconcentrado dependiente de la Secretaría de Economía, cuenta con autonomía técnica u operativa, y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones relacionadas con las actividades económicas de la población, en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica y demás disposiciones aplicables. Sus decisiones son tomadas por unanimidad o mayoría de votos de sus integrantes, pues cuenta con cinco comisionados, incluyéndose el presidente de la misma, se trata de un cuerpo colegiado que goza de autonomía técnica y administrativa para dictar sus resoluciones.

En la norma 24 de la Ley Federal de Competencia Económica es observable lo siguiente: la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: I. Investigar la existencia de monopolios, estancos o prácticas de concentración prohibidas por esta Ley, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información y documentación relevante; II. Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas; III. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el ministerio público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia; IV. Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulte efectos que puedan ser contrarios a la competencia y la libre concurrencia; V. Opinar, cuando se le solicite al Ejecutivo Federal, sobre adecuaciones o proyectos de leyes o reglamentos concernientes a la competencia y libre concurrencia... VI. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte...”

El procedimiento ante la Comisión Federal de Competencia se iniciará de oficio o instancia de parte, en el primer caso compete a dicha Comisión practicar visitas de inspección en los distintos negocios o empresas para conocer si se están cumpliendo o no las normas en la materia sobre libre competencia o concurrencia; podrá requerir los informes o documentos importantes para realizar sus investigaciones; así como citar a declarar a las personas que tengan relación con los casos de que se trate.

En el segundo caso, es un derecho y a la vez una obligación de las personas físicas y morales presentar denuncias, quejas o demandas ante la Comisión cuando se les afecte sus intereses económicos, o cuando descubran o tengan pleno conocimiento de actos que atentan contra la libre competencia, que sean una manifestación de monopolios o prácticas en el mismo sentido, en el escrito respectivo se debe indicar el presunto responsable, indicando en qué consisten dicha práctica o concentración, debiendo acompañarse u ofrecerse en su caso las pruebas pertinentes, y en su caso, los conceptos que demuestren que el denunciante ha sufrido o puede sufrir un daño o perjuicio sustancial en su economía.

Para el eficaz desempeño de sus atribuciones la Comisión podrá emplear los siguientes medios de apremio o medidas disciplinarias: apercibimiento, multa hasta por el equivalente de mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aumentarse conforme a la ley cuando hay reincidencia de la violación, la clausura de negocios o establecimientos, etc.

Los actos u omisiones que afecten gravemente el consumo nacional, relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado; el acaparamiento, ocultación de mercancías o insumos; todo acto o procedimiento que evite o dificulte la libre competencia; elevación arbitraria e ilegal de los artículos de consumo generalizado; las suspensión de la producción, procesamiento y distribución oferta o venta de mercancías y servicios, etc., constituyen un delito contra el consumo y la riqueza nacionales, contemplado en los artículos 253 y 254 del Código Penal Federal, y se sancionará con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días de multa.

Los delitos contra la economía pública que afecten el consumo nacional se configuran en los siguientes supuestos: por acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta con el fin de provocar el alza de precios o el abasto a los consumidores, todo acto que evite o dificulte la libre competencia en la producción o el comercio; limitación de producción de insumos o satisfactores para lesionar la demanda popular; todo acuerdo de productores, comerciantes o industriales, transportistas, que evite la libre competencia entre sí, para que los consumidores paguen precios exagerados; la suspensión de producción, procesamiento, distribución o venta de mercancías o prestación de servicios, con el objeto de obtener el alza de precios o se afecte el abasto popular; la exportación de bienes y servicios sin permiso de autoridad competente.

También por envasar o empaçar mercancías destinadas para la venta, en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia; o sin indicar en los envases y empaques el precio máximo oficial de la venta al público. Entregar dolosa y repetidamente mercancías en cantidades menores a las convenidas. Alterar o reducir por cualquier medio las propiedades, sustancias o elementos que conforman un producto, artículo o bien.

Revender a organismos públicos productos agropecuarios, marinos, fluviales, lacustres a precios mínimos inferiores a los de garantía autorizados por la Secretaría de Economía; destruir indebidamente materias primas, productos agrícolas, industriales o medios de producción en perjuicio del consumo nacional; por difundir dolosamente enfermedades en plantas y animales con peligro de la economía rural; publicar noticias falsas o exageradas para afectar las actividades mercantiles o de consumo público, éstos, entre otros casos visibles en los artículos 253 al 254 ter, del referido Código Penal Federal. Y se relaciona con la Inversión Extranjera tratando de promover la justa competencia entre las inversiones nacionales y extranjeras, así como la de regular las prácticas que dañen las relaciones o pongan en riesgo las relaciones comerciales de la inversión extranjera, a fin de evitar conflictos internacionales, mediante la eliminación de monopolio y regulando la libre competencia en las actividades económicas.

## **2.8.- LEY DE PROTECCIÓN AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN DE NORMAS EXTRANJERAS QUE CONTRAVENGAN AL DERECHO INTERNACIONAL.**

Es un cuerpo jurídico que se ha creado para preservar el dominio y la vigencia del Estado de Derecho imperante en el territorio mexicano, para darle eficacia a la esencia de su independencia política e institucional en lo externo, y preservar la supremacía en lo interno, no permitiendo la injerencia de gobiernos y la aplicación de leyes observables fuera de nuestro territorio en el rubro económico, que pudiera afectar la libre concurrencia o competencia en la industria, el comercio, la prestación de servicios que demanda la sociedad; provocar competencia desleal o restringir u obstaculizar algunas actividades productivas en perjuicio del desarrollo nacional.

Sistema normativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de octubre de 1996, entrando en vigor al día siguiente, su objeto tiende a prohibir a las personas físicas y morales, que se encuentren en el territorio nacional, aquellos actos que ocurran o surtan efecto total o parcialmente en dicho territorio, así como los que se sometan a las leyes mexicanas, y que afecten el comercio o la inversión, cuando tales actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de leyes extranjeras. Se entenderá que las normas jurídicas tienen los precitados efectos que lesionan al comercio y la inversión, cuando pretendan imponer un bloqueo económico e incluso limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno. Que permitan reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el lugar al que se aplique el bloqueo. Que prevea restringir la entrada al país que expida la ley como uno de los medios para alcanzar los objetivos antes citados. (Artículo 1º).

Las personas afectadas por los referidos actos, deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Economía de aquellos casos en que pudieran verse afectados en sus actividades o inversiones por los efectos de leyes extranjeras en territorio nacional, o en que reciban requerimientos o notificaciones ara el mismo fin. Los tribunales nacionales denegarán el reconocimiento y ejecución de sentencias, requerimientos judiciales o laudos

arbitrales con base en leyes extranjeras y que afecten el comercio o la inversión de este país. (Artículos 3º y 4º).

Quienes hubieren sido condenados al pago de una indemnización mediante sentencia o laudo emitido con base en leyes extranjeras, tendrán derecho a demandar ante tribunales federales, el pago por parte del demandante del juicio en país extranjero, en concepto de daño y como suerte principal, la cantidad establecida en la sentencia o laudo extranjero; los perjuicios ocasionados, así como los gastos y costas judiciales respectivos. (Artículo 5º). Este tipo de conflictos se deben evitar a toda costa a través de los diversos Tratados Internacionales celebrados por México con otras naciones, pues en la conducción de la política exterior por parte del Ejecutivo Federal, es condición indispensable patentizar la autodeterminación de los pueblos, la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; dichos principios son notables en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como facultades y obligaciones del Presidente de la República.

Las sentencias o laudos emitidos en el extranjero que condenen a indemnizar, pago de daños y perjuicios así como gastos y costas, podrán homologarse y ejecutarse con las que dicten los tribunales nacionales, cuando se hubiere obtenido un beneficio económico con base en leyes respectivas.

Del precepto 9º del ordenamiento legal que nos ocupa, es atendible que: sin perjuicio de las responsabilidades de carácter penal, civil o de otra índole que puedan generarse, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá imponer al infractor, sanciones administrativas, debiendo fundarse y motivarse la resolución conducente; en cuanto al procedimiento para la aplicación de tales sanciones es observable la Ley del Procedimiento Administrativo.

## **2.9.- LEY FEDERAL DE DERECHOS DE AUTOR.**

Tomando en consideración las empresas transnacionales invierten porcentajes importantes en capitales en obras literarias, musicales y artísticas, programas de cómputo, radiodifusión, producciones audiovisuales y contratos publicitarios, la Ley Federal de Derechos de Autor, tiene por objeto regular los derechos de autores, incluyendo los casos de artistas, intérpretes y ejecutantes; así como a editores, productores y organismos de radiodifusión, en todas sus manifestaciones, ediciones, fonogramas o video gramas; también busca salvaguardar y proteger el acervo cultural, y otros aspectos similares equiparables a derechos de propiedad intelectual de nacionales y extranjeros ya que ambos gozan de los mismos derechos que reconocen la ley y los tratados internacionales.

Se trata de salvaguardar la creación original susceptible de ser divulgada y reproducida en cualquier forma o medio en armonía con el avance tecnológico; el autor es el titular de los derechos sobre las obras de su creación, los cuales son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables e inembargables, y su ejercicio corresponde al propio creador y a sus herederos, en ausencia de éstos al Estado, y en el caso de los símbolos patrios, de las expresiones de las culturas populares, la propiedad es de la colectividad o del dominio público.

Es derecho de autor es el reconocimiento que hace el Estado a favor de todo creador de obras literarias y artísticas previstas en la ley, en virtud del cual, otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial.

Los titulares de los derechos morales podrán en todo tiempo determinar si su obra ha de ser divulgada y en qué forma, la de mantenerla inédita; exigir el reconocimiento de su calidad de autor respecto de la obra por él creada y la de disponer que su divulgación se efectúe como obra anónima o seudónima; exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor; a su obra, retirarla del comercio y oponerse a que se le atribuya al autor una obra que no es de su creación.

Los autores que aporten obra para su utilización en anuncios publicitarios o de propaganda, pueden autorizar omitir el crédito autoral, in que esto implique renuncia a los derechos respectivos. El titular del derecho patrimonial, puede ser el autor, heredero o el adquiriente por cualquier título, podrá autorizar o prohibir la reproducción, publicación, edición o fijación material de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio de reproducción; la presentación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas; el acceso público por medio de las telecomunicaciones; transmisión pública o radiodifusión de sus obras, incluyendo el cable de fibra óptica, microondas, vía satélite o cualquier otro medio análogo; la distribución de la obra, incluyendo la venta o cualquier otra forma de transmisión de la propiedad de los soportes materiales que se contengan; la importación al territorio nacional de copias hechas sin su autorización; divulgación de obras derivadas como traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones, y otras modalidades y usos.

Legalmente los derechos patrimoniales del autor estarán vigentes durante su vida, a partir de su muerte, setenta y cinco años más; cuando se trate de obras póstumas u obras hechas al servicio de la federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los setenta y cinco años después de divulgadas, a falta de herederos o algún otro titular de los derechos patrimoniales, éstos pasarán al Estado, al cumplirse los pazos mencionados, la obra pasará al dominio público.

El titular de los derechos patrimoniales puede libremente, transferir u otorgar licencias de uso exclusivas o no exclusivas, en tendiéndose que toda transmisión de esos derechos será onerosa y temporal, debiéndose celebrar por escrito e inscribirse en el Registro Público de Derechos de Autor. También existe la Reserva de Derechos al Uso Exclusivo, que es la facultad de usar y explotar en forma exclusiva títulos, nombres, denominaciones, características físicas y psicológicas o de operaciones originales aplicadas individuales o propias.

La regulación y control de los derechos de autor y aspectos conexos está a cargo del Instituto Nacional de Derechos de Autor, el cual es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, cuyas funciones son: proteger y fomentar el derecho de autor, promover la creación de obras literarias y artísticas; llevar el Registro Público del Derecho de Autor; mantener actualizado su acervo histórico; y promover la cooperación internacional y el intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del derecho de autor.

En la solución de conflictos que puedan surgir, la Ley en comento, establece la posibilidad de ejercitar acciones civiles y penales en materia de derechos de autor, sujetándose de igual forma los interesados a un procedimiento administrativo de avenencia ante el referido Instituto o de someterse a uno de arbitraje, y las resoluciones definitivas que dicte el Instituto podrán ser impugnadas por la parte agraviada interponiendo un recurso de revisión ante dicha autoridad. Lo que constituye una garantía fehaciente para el inversionista extranjero quien contará con la protección jurídica y seguro que sus obras no se reproducirán sin su pleno consentimiento o aprobación. Lo cual alienta y motiva a la Inversión extranjera ante dicho marco regulatorio.

## **2.10.- OTROS ORDENAMIENTOS LEGALES.**

### *a). Código de Comercio.*

“Artículo 13. Los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones, y los que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros.”

“Artículo 14. Los extranjeros comerciantes, en todos los actos de comercio en que intervengan, se sujetarán a este Código y demás leyes del país.”

“Artículo 15. Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero, que se establezcan en la República o que tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio sujetándose a las prescripciones especiales de este Código en todo cuando concierna a la creación de sus establecimientos dentro del territorio nacional, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los tribunales de la nación. En lo que se refiera a su capacidad para contratar, se sujetarán a las disposiciones del artículo correspondiente del título de ‘sociedades extranjeras’.

“Artículo 24. Las sociedades extranjeras deberán acreditar, para su inscripción en el Registro Público de Comercio, estar constituidas conforme a las leyes de su país de origen y autorizadas para ejercer el comercio por la Secretaría de Economía, sin perjuicio de lo establecido en los tratados o convenios internacionales”.

“Artículo 26. Los documentos de procedencia extranjera que se refieran a los actos inscribibles podrán constar previamente en instrumento público otorgado ante notario o corredor público, para su inscripción, en el Registro Público de Comercio. Las sentencias dictadas en el extranjero sólo se registrarán cuando medie orden de autoridad judicial competente y de conformidad con las disposiciones internacionales aplicables.”

### *b) Ley General de Población.*

En observancia de su contenido normativo, los extranjeros pueden internarse en el país en calidad de: no migrante, que son aquéllos que no tienen el propósito

de residir, el mismo que su llegada puede ser con fines de recreo, estudios, congresos o conferencias, entre otros supuestos y su estancia es temporal, para cada caso debe consultarse dicho ordenamiento legal; inmigrante, es el extranjero que llega a México con el deseo de radicar en el mismo en tanto adquiere la calidad de inmigrado, con el fin de dedicarse a actividades industriales, comerciales, técnicas, inversionista, cargo de confianza, rentista, por cuestiones familiares y demás que permite la ley, tal situación puede ser hasta por cinco años, para lo cual debe ajustarse a nuestro marco constitucional y legal. Inmigrado, es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país lo cual se logra una vez que ha radicado en su territorio por cinco años, y puede permanecer en el mismo el tiempo que juzgue conveniente, también debe respetar las leyes y al gobierno de México y no mezclarse en asuntos políticos. Su internación y permisos para realizar diversos actos jurídicos está condicionada a lo que determinen las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y demás dependencias y organismos que así lo prevean los preceptos jurídicos en la materia.

En el artículo 66 de la Ley General de Población, dice: “Los extranjeros, independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán, sin que para ellos requiera permiso de la Secretaría de Gobernación, adquirir valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios, así como adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con las restricciones señaladas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley de Inversión Extranjera y demás leyes aplicables. El extranjero transmigrante, por su propia característica migratoria, en ningún caso estará facultado para adquirir los bienes a que se refiere este mismo numeral legal”.

Vale la pena comentar que si bien es cierto que conforme al precepto transcrito, no se requiere permiso de la Secretaría de Gobernación entre otros casos, para adquirir bienes inmuebles urbanos y derechos reales sobre los mismos, con excepciones que ya fueron comentadas del artículo 27 Constitucional; también lo es, que en tal supuesto si es necesario al autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores y además se debe celebrar un convenio con ésta última dependencia para que el extranjero que esté en tal situación jurídica se considere como mexicano para los efectos legales a que haya lugar y a no invocar la protección de leyes y gobiernos del exterior, so pena de perder en beneficio de la nación esos bienes. Ante todo es predominante el mandato constitucional. A su vez, los extranjeros transmigrantes no están facultados para adquirir los bienes en comento, porque su situación jurídica no les permite, se

encuentran de paso o transbordo, su estancia es breve y tienen como destino otro país.

“Artículo 67. Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país, y que en los casos que establezca el reglamento, acrediten que su condición y calidad migratoria les permite realizar el acto o contrato de que se trate, o en su defecto, el permiso especial de la Secretaría de Gobernación, en los casos que señale el reglamento, darán aviso a la expresada Secretaría en un plazo no mayor de quince días a partir del acto o contrato celebrado entre ellos.”

Con lo anotado en tal norma es fundamental que las autoridades administrativas y judiciales en la esfera de su competencia corroboren la calidad migratoria del extranjero, y sí ello les permite celebrar o realizar diversos actos ya sea civiles, mercantiles o adquirir bienes muebles o inmuebles para mantener de esta forma la vigencia y el respeto a nuestro Estado de derecho, con la colaboración de la Secretaría de Gobernación y de otras dependencias y organismos federales que así se plasme en la Ley.

De igual forma es atendible en el mismo cuerpo legal que nos ocupa, que nadie deberá dar ocupación a los extranjeros que no comprueben su legal estancia en el país y sin ver obtenido la autorización conducente. Esto nos refiere de inmediato en una interrelación entre la Inversión extranjera y las calidades migratorias que regula nuestra legislación.

c) *Ley General de Sociedades Mercantiles.*

De sus artículos 250 y 251, es comprensible, que las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República, dado que se les reconoce capacidad jurídica para actuar, con derechos y obligaciones, y sólo podrán ejercer el comercio a partir de su inscripción, en el Registro Público de Comercio y en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, previa autorización de la Secretaría de Economía. Estando obligados a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público

titulado. Esta Ley tiene directamente relación con la Inversión extranjera ya que nos da los lineamientos jurídicos de la constitución y operación de sociedades extranjeras en nuestro país.

d). *Ley de Navegación.*

Se deduce de su precepto 17, que para actuar como naviero o empresa naviera mexicana, se requiere: I. Ser mexicano o sociedad constituida conforme a las leyes de este país; II. Tener domicilio social en el territorio de este país; y III. Estar inscrito en el Registro Público Marítimo Nacional; y en su diverso artículo 20, se asienta que: para actuar como agente naviero se requiere, ser persona física de nacionalidad mexicana o persona moral constituida conforme a las leyes mexicanas; tener su domicilio social en territorio nacional; comprobar, mediante contrato de mandato o comisión, la representación y funciones encargadas por el naviero u operador; y estar inscrito en el Registro Público Marítimo Nacional. Directamente regula el tráfico marítimo, así como las medidas adecuadas para el funcionamiento de la navegación con respecto a la inversión extranjera en nuestro país, así como las restricciones y oportunidades de inversión extranjera.

e). *Ley de Puertos.*

“Artículo 20. Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, sólo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a lo siguiente: I. Concesiones para la administración portuaria integral; II. Fuera de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral: a) Concesiones sobre bienes del dominio público que, además, incluirán la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias, y b) Permisos para prestar los servicios portuarios. Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales marinas, requerirá de permisos de la Secretaría, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo terrestre que otorgue la Secretaría (antes de Desarrollo Social, actualmente la del Medio Ambiente y Recursos Naturales). Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas e instalaciones o prestar servicios

portuarios dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral, celebrarán contratos de cesión, parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables”.

“Artículo 21. Las concesiones a que se refiere la fracción I del artículo anterior sólo se otorgarán a sociedades mercantiles mexicanas. Las demás concesiones, así como los permisos se otorgarán a ciudadanos y a personas morales mexicanas. La participación de la inversión extranjera en las actividades portuarias se regulará por lo dispuesto en la ley de la materia. “Esto último se refiere a los porcentajes de tal inversión y a las modalidades conducentes, en observancia de la Ley de Inversión Extranjera.”

Las concesiones precitadas podrán otorgarse hasta por un plazo de 50 años, tomando en cuenta las características de los proyectos y los montos de inversión, prorrogables por un período más a juicio de la mencionada Secretaría. Y las oportunidades y limitaciones a la inversión extranjera.

f). *Concesiones a favor de personas físicas y morales.*

Dándole eficacia en lo estipulado en el último párrafo del artículo 32 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones, se trata de una limitación de estos últimos en el orden económico, por seguridad institucional, social y política; razón por la cual leyes administrativas federales hablan de concesiones exclusivas para los mexicanos, a saber:

I. Ley General de Vías de Comunicación. “Artículo 12. Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país.”

II. Ley de Aviación civil. “Artículo 9º. Se requiere de concesión que otorgue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para prestar servicio público de transporte aéreo nacional regular. Tal concesión sólo se otorgará a personas morales mexicanas...” acto jurídico que se expedirá hasta por treinta años, prorrogables o improrrogables a juicio de la mencionada Secretaría.

III. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. de su artículo 6º, se desprende que: “Se requiere de concesión para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales. Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme las leyes mexicanas, en los términos que establezcan esta ley y los reglamentos respectivos. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de treinta años y podrán ser prorrogables hasta por un plazo equivalente al señalado originalmente, siempre y cuando que el concesionario hubiere cumplido con las condiciones impuestas y lo solicite durante la última quinta parte de su vigencia y a más tardar un año antes de su conclusión...”

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. En su contenido normativo se aprecia, que ara construir, operar y explotar vías férreas, que sean vías generales de comunicación, se requiere concesión, concretamente, para prestar el servicio público de transporte ferroviario, mimas que podrán comprender los permisos para prestar servicios auxiliares tales como terminales de pasajeros, de carga, transbordo y transvases de líquidos, talleres de mantenimiento, centros de abasto; construir accesos, cruzamientos e instalaciones marginales; anuncios y señales publicitarias en el derecho de vía; construir y operar puentes sobre vías férreas.

Las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas; la inversión extranjera podrá participar hasta el 49% del capital social de las empresas concesionarias, y en un porcentaje mayor se dará la autorización previa determinación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo tiempo como bienes del dominio público de la federación. Las concesiones en cuestión se podrán extender hasta por un plazo de 50 años, prorrogables por una o más ocasiones a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

IV. Ley Federal de Telecomunicaciones. En observancia de sus artículos 11, 12,, 19 de demás relativos, se requiere concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencia en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial; para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias o satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencia; explotar los derechos de emisión y

recepción de señales de bandas de frecuencia asociadas a sistemas satelitales extranjeros que presten servicios en el territorio nacional.

Las concesiones expresadas sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, la participación de capital exterior, en ningún caso podrá exceder del 49%, excepto tratándose del servicio de telefonía celular. Las relativas bandas de frecuencia se extenderán por un plazo hasta de veinte años, y a criterio de la mencionada dependencia podrá o no otorgarse la prórroga respectiva.

Ley Federal de Radio y Televisión. En su artículo 2º, es observable que: “El uso del espacio aéreo o territorial, mediante canales para la difusión de noticias, ideas o imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley”.

“Artículo 13. Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiotelefónicas o de cualquier otra índole. Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiotelefónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo requerirán permiso.”

Tales concesiones se otorgarán únicamente a personas físicas o morales mexicanas, y su vigencia no podrá exceder de treinta años, y podrá ser refrendada al mismo concesionario siempre y cuando se ajuste a los preceptos jurídicos en la materia y al interés social o colectivo.

V. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. En el sector de concesiones se estatuye, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, podrá otorgar concesiones para realizar la exploración, explotación y beneficio de sustancias minerales; las de exploración tendrá una duración de tres años; las de explotación serán hasta por veinticinco años lo mismo que las expedidas para plantas de beneficio, y sólo serán otorgadas a

personas físicas y morales mexicanas; por lo tanto, no podrán ser dadas o transmitidas en todo o en parte a extranjeros.

g). *Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.*

Publicado el 1 de junio de 1998 en el **Diario Oficial de la Federación**, y reformado mediante diversos datos a conocer en el mismo medio informativo el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000, 12 de mayo y 13 de octubre de 2003; modificado el diverso en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1º de noviembre de 2006

Que el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación fue publicado el 3 de mayo de 1990 en el *Diario Oficial de la Federación* y reformado el 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000 y 12 de mayo y 13 de octubre de 2003; Que el 30 de octubre de 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías; Que el 8 de agosto de 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo

por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio; Que las personas morales inscritas en el registro de empresas certificadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo dispuesto en el artículo 100-A de la Ley Aduanera, tienen derecho a las facilidades administrativas para el despacho aduanero de las mercancías, señaladas en el artículo 100-B de dicha Ley, y en la Regla 2.8.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; que por su confiabilidad, las empresas certificadas son susceptibles de otorgarles facilidades para el cumplimiento de las disposiciones administrativas relacionadas con la importación temporal de mercancías, traducidas en beneficios específicos en sus operaciones de comercio exterior, y

Que esta Secretaría busca propiciar la simplificación de los trámites que deben observar las empresas, para obtener los beneficios que les permitan elevar el nivel de competitividad en los mercados internacionales.

En su exposición de motivos se deja establecido, que el desarrollo económico de México exige una intensa relación con el resto del mundo a través

del comercio, la inversión y transferencia de tecnología; es por ello que la política industrial y comercial exterior del país, requiere fortalecer la industria maquiladora de exportación y de mejorar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a los programas de maquila, dado que esta actividad está orientada hacia los mercados exteriores, y como consecuencia es generadora de fuentes de trabajo, exportaciones y de divisas.

En promedio, se establecen en nuestro país cincuenta maquiladoras por mes, restringe en cierta medida el desempleo, e impulsa la capacitación y el adiestramiento de la mano de obra en pro del desarrollo económico nacional; por tales circunstancias, ha sido necesario adecuar el marco jurídico en este sector en armonía con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial, para mejorar la competitividad y abrir los costos de las empresas maquiladoras de exportación.

El decreto tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, esto es, el proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior. Siendo prioridades las siguientes:

I. Crear fuentes de empleo; II. Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas; III. Contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional; y IV. Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y transferencia de tecnología en el país.

Las modalidades de la industria maquiladora podrían ser: de exportación; por capacidad ociosa a la empresa, para la exportación que desarrolla una persona física o moral orientada a la producción para el mercado nacional; de servicios, que tenga como finalidad la exportación o apoyarla en la producción de artículos con tal objetivo; que desarrolle programas de albergue, en el cual a una personas física o moral, la empresa extranjera le facilita la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente en dichos proyectos.

Corresponde a la Secretaría de Economía autorizar la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora a las personas residentes en el país, que exporten más del 30% de su producción anual, y que cumplan con el requisito del decreto en análisis, para ese efecto y al aprobarse el programa de maquila de exportación se le asignará a cada empresa la clave que le corresponda, la que debe ser utilizada en todos los trámites que se hagan con dichas operaciones.

Las maquiladoras podrán importar temporalmente: materias primas, partes, componentes, envases, material de empaque, combustibles, lubricantes que se utilicen en el proceso de producción; contenedores y cajas de tráiler; herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial, y otros accesorios o equipos de trabajo industrial; maquinaria, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba, para el control de calidad, y demás elementos de capacitación y desarrollo administrativo de la empresa, todo lo cual enfocado a la exportación.

La asignación de cuotas de exportación será otorgada por las delegaciones y subdelegaciones de la Secretaría de Economía. Las solicitudes vinculadas con proyectos agroindustriales, y dirigidas a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales, se analizarán y otorgarán conforme a la legislación observable en esos sectores.

A las empresas que se les aprueben sus programas relacionados con las actividades de maquila proporcionarán a la Secretaría de Economía, de Hacienda y Crédito Público, la información que se les solicite, relacionada con el cumplimiento del programa autorizado, dentro del plazo legal respectivo, debiendo a su vez permitir el desarrollo de inspecciones oficiales para corroborar objetivos legales, jugando un papel fundamental todo lo concerniente al equilibrio ecológico y protección al ambiente. Deberán informar anualmente a la Secretaría de Economía sobre sus operaciones de comercio exterior en el mes de abril, utilizando un sistema informático de control de inventarios registrados en contabilidad de acuerdo a las disposiciones generales que dicte el fisco federal.

El pago del impuesto general de importación sobre los productos a vender en el mercado nacional se efectuará mediante la aplicación del arancel correspondiente, y el conocido como preferencial tendrá su apoyo en los acuerdos

y tratados internacionales comerciales firmados por nuestro país. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar la internación de personal extranjero administrativo y técnico para el funcionamiento de empresas maquiladoras, cumpliéndose para ese fin las normas observables en ese rubro.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **I.- LOS EXTRANJEROS EN EL DERECHO MEXICANO.**

#### **1.- ACTIVIDADES RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA AL ESTADO MEXICANO.**

Las actividades que mencionaremos, constituyen la infraestructura básica para el desarrollo de la economía nacional, a tal punto trascendentales, que queda prohibido a nacionales mexicanos su participación, ya que su fin es neta y principalmente de beneficio social. Si bien algunos de estos renglones pueden y en muchas ocasiones deben arrojar un beneficio económico directo para el Estado, a través de lograr que sean lucrativas, dicho lucro no constituye su propósito fundamental, ya que éste es en todo momento el servir a la comunidad.

##### **a). Petróleo y los demás hidrocarburos.**

El párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional preceptúa que: *“Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva”*.

Lo anterior constituye la base legal primordial que otorga a la Nación el derecho exclusivo de explotar el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 1958), preceptúa en su artículo 1º, que a la Nación corresponde el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional así como en la plataforma continental en mantos y yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados

intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él:

Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, la que abarca:

I. La Explotación, la exploración, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos;

II. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial;

III. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.<sup>75</sup>

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de agosto de 1959), señala que la refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes, y en los subproductos que generen dichos procesos<sup>76</sup>.

De dichos preceptos así mismo mencionan que sólo la Nación puede llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, por conducto de Petróleos Mexicanos, ya sea que los hidrocarburos que se refinan sean de origen nacional o extranjero, o mezcla de ambos.

Petróleos Mexicanos es la institución pública descentralizada que utiliza el Gobierno Federal para la explotación de los productos antes mencionados, creada conforme a Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de julio de 1938.

Lo anterior constituye la legislación básica en esta materia, que otorga al -

75. ARTÍCULOS 2º y 3º de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

76. ARTÍCULOS 23 Y 24 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Estado Mexicano el derecho exclusivo de explotación del petróleo y los demás hidrocarburos. Resta tan sólo mencionar que por la importancia histórica que representa, el Decreto emitido por General Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938, en su carácter de Presidente de la República, mediante el cual, expropió los bienes de las compañías (en las que participaba capital extranjero), dedicadas a la expropiación petrolera.

#### **b). Petroquímica básica.**

El Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica, define en su artículo 1º a la industria petroquímica al señalar que ésta consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación con exclusión de los productos básicos genéricos siguientes: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes; y en los subproductos que generen dichos procesos.

El reglamento mencionado añade que corresponde a la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución o asociadas a la misma, creados por el Estado, en la que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares, la elaboración de los productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, que sean resultado de los procesos petroquímicos fundado en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación, o de hidrocarburos naturales del petróleo.

Así mismo, el mencionado reglamento prevé que la elaboración de aquellos productos de la industria petroquímica, con la exclusión de los mencionados en el párrafo anterior, que a juicio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal), previa opinión de la Comisión Petroquímica Mexicana tengan un interés económico o social fundamental para el país, será llevada a cabo por la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos o empresas subsidiarias o, también a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, por conducto de organismos descentralizados o empresas de participación estatal formadas

íntegramente por mexicanos, ya sea solos o asociados con sociedades de particulares formadas asimismo íntegramente por mexicanos.

La elaboración de productos químicos que sean el resultado de los procesos subsecuentes a los señalados en los párrafos anteriores, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente en forma no exclusiva, la Nación, los particulares, o las sociedades de particulares que tengan un mayoría de capital mexicano, ya sean solos o asociados con la Nación por conducto de Petróleos Mexicanos, o con organismos o empresas subsidiarias de Petróleos Mexicanos.

Lo anterior constituye el fundamento para señalar que la denominada petroquímica básica queda reservada exclusivamente al Estado, en tanto que procesos subsecuentes quedan abiertos para participación por particulares mexicanos o sociedades de particulares que tengan en su mayoría capital mexicano.

Cabe finalmente señalar que este Reglamento crea el organismo técnico consultivo, dependiente de la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, denominado "Comisión Petroquímica Mexicana".

Resulta de particular interés para los estudiosos de estas materias, el artículo 15 del citado Reglamento, por lo que toca a la forma en que se define y se controla a las sociedades de particulares formadas íntegramente por mexicanos y las que tienen minoría de capital extranjero.

### **c). Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.**

La Comisión Nacional de Energía Nuclear, es el organismo del Poder Ejecutivo, que tiene como funciones principales la exploración y explotación de yacimientos de minerales radioactivos y otros de utilidad específica para la construcción de reactores nucleares. Dicha Comisión fue creada conforme a la Ley que crea la Comisión Nacional de Energía Nuclear (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1955).

El uranio, el torio y en general todo elemento que pueda producir energía por medio de reacciones nucleares, se consideran objeto de exploración y explotación exclusiva por parte de la mencionada Comisión Nacional de Energía Nuclear. Las sustancias que se obtengan con motivo de la exploración y explotación de yacimientos de material atómico, serán propiedad de la Nación.

**d). Minería en los casos a los que se refiere la Ley de la Materia.**

De conformidad con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1975), la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales pueden realizarse por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras, por sociedades de participación estatal y por particulares.

Las reservas mineras nacionales están constituidas:

- I. Por sustancias que sólo el Estado puede explotar.
- II. Por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país, y
- III. Por sustancias o zonas que no podrán ser explotadas.

La fracción I se refiere a las reservas que sólo pueden ser explotadas por entidades públicas mineras, mediante asignaciones.

Las entidades públicas mineras son organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es llevar a cabo trabajos de investigación, exploración y explotación de sustancias minerales que les asigne el Ejecutivo Federal, especialmente de sustancias minerales o zonas incorporadas a las reservas mineras nacionales. La explotación por entidades públicas mineras se realiza mediante la asignación o incorporación al patrimonio de las mismas, que otorga la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal. Las reservas a que se refiere la fracción II, podrán ser explotadas por entidades públicas o por particulares mediante el otorgamiento de concesiones especiales. La fracción III, antes citada, se refiere a las reservas mineras nacionales destinadas a prever el abastecimiento futuro del país. No podrán ser explotadas mientras conserven tal condición.

### **e). Electricidad.**

Por decreto de 23 de diciembre de 1969, (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1960), se adicionó el párrafo del artículo 27 Constitucional, a efecto de fijar constitucionalmente el derecho exclusivo de la Nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. Al efecto señala que la última parte del mencionado párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional:

“Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

La adición al párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, constituyó el corolario de la nacionalización de la industria eléctrica, realizada durante la administración del Lic. Adolfo López Mateos, en su carácter de Presidente de la República.

Idéntica disposición se incluye en el Artículo 1º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de diciembre de 1975 que prescribe que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público (Artículo 2); así como que la prestación queda a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículos 7 y 8) encargado de realizar las siguientes actividades:

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 (Artículo 4º).

Corresponde a la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal, fijar la Política Nacional de Energéticos, dictando al efecto las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, las que deben cumplirse por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo (Artículo 5).

#### **f). Comunicaciones Telegráficas y Radiotelegráficas.**

El artículo 28 Constitucional preceptúa que: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase... Exceptuándose únicamente los relativos a... telégrafos y radiotelegrafía”. Por su parte, el Artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala que queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal la prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y radiotelegráficos.

En ningún caso la Secretaría de comunicaciones autoriza la construcción o establecimiento de instalaciones de comunicación telegráfica o radiotelegráfica destinadas a explotar servicio público en los lugares en la que la Red Nacional tenga sus instalaciones y realice dichos servicios, ya sea directamente o por medio de instalaciones que le estén incorporadas (Artículo 375 L.V.G.C).

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá celebrar contratos u otorgar concesiones para la transmisión y recepción telegráfica de informaciones internacionales destinadas a fines de publicidad, siempre que se trate de empresas mexicanas de noticias en las que el Gobierno Federal tenga una participación directa y que dichas empresas cubran a la Dirección General de Correos y Telégrafos una participación que se fijará en los contratos respectivos.

#### **g). Correos**

De conformidad con el Artículo 28 Constitucional “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección de industria; exceptuándose únicamente lo relativo a... los correos...”

La L.V.G.C., en su artículo 245 prevé que el Poder Ejecutivo Federal ejerce el monopolio constitucional para recibir, transportar y entregar la correspondencia de primera clase.

#### **h). Acuñación de moneda y emisión de billetes.**

En la misma forma que el Artículo 28 Constitucional prevé los monopolios antes referidos (de comunicaciones telegráficas, radiotelegráficas y correo), autoriza las de acuñación de moneda y emisión de billetes "...por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal...".

De conformidad con el Artículo 4º de la Ley Orgánica del Banco de México, corresponde al Banco de México, "...emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica así como poner ambos signos en circulación...".

## **2.- ACTIVIDADES RESERVADAS DE MANERA EXCLUSIVA A**

### **MEXICANOS O SOCIEDADES MEXICANAS CON CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN DE EXTRANJEROS.**

Aquí nos referimos a la segunda parte del Artículo 4 de la L.I.E. Si bien, existen actividades que no revisten como propósito fundamental el beneficio social, en razón de su importancia para la economía nacional, no se ha considerado deseable la participación en dichas actividades de inversionista extranjeros, por lo que se han reservado de manera exclusiva al inversionista mexicano, así que dichas actividades son:

#### **a). Radio y Televisión**

De conformidad con la Ley Federal de Radio y Televisión: Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorio y en consecuencia del medio en

que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible. (Artículo 1º).

1. El uso de espacio territorial por particulares mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo se pueden efectuar previa la obtención de una concesión o permiso del ejecutivo Federal, que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Artículo 2º).
2. La explotación de una estación comercial de radio y televisión requiere de concesión. La explotación de estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requieren de permiso (Artículo 13).

#### **b). Transporte Automotor Urbano, Interurbano y en Carreteras Federales.**

De conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación ( L.V.G.C.), a los caminos se les considera vías generales de comunicación: a) cuando entroncan con alguna vía del extranjero; b) cuando comunican a dos o más entidades federativas, entre sí; o c) cuando en su totalidad o mayor parte son construidos por la federación.

La Ley referida, en su artículo 152 prevé la necesidad de obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal” y al efecto señala como requisito para su otorgamiento, en su fracción I, que las concesiones únicamente podrán conferirse a los mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las leyes del país, cuyo capital, en ningún caso, podrá estar representado total o parcialmente por acciones al portador.

Las concesiones se otorgan para transporte de personas, transporte de carga o servicio mixto, es decir transporte de personas y de carga.

“La mayoría de las empresas de transporte en México son sociedades cooperativas. La Secretaría de Comunicaciones da preferencia a este tipo de sociedades para el otorgamiento de las concesiones de referencia”.

“Existe una diferencia entre la L.V.G.C, y la L.I.E., ya que mientras la L.I.E., coloca al transporte federal dentro de aquellas actividades permitidas a mexicanos, sin especificar si se trata de mexicanos por nacimiento o por

naturalización, la L.V.G.C., considera que deberán ser mexicanos por nacimiento o sociedades mexicanas formadas también por mexicanos por nacimiento, los que puedan ser titulares de las concesiones antes referidas.

Ante tal contradicción y al surgir la duda de qué ordenamiento es aplicable al caso concreto, se considera que la L.I.E. debe prevalecer, ya que es una ley posterior de igual jerarquía a la L.V.G.C., que deroga todas las disposiciones legales reglamentarias que se opongan a ella, tal como lo prescribe su Artículo 5º *Transitorio*.

Por otra parte, la mención que se hace en el último párrafo del artículo 5º de la L.I.E., en el sentido de que “cuando existan disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen”, se dirige a los casos no previstos en los artículos 4º y 5º de la L.I.E., que no resulta ser el caso del transporte en carreteras federales, que sí está expresamente regulado.

Lo anterior mencionado se refiere al transporte en carreteras federales; sin embargo existe una regulación diferente por lo que toca al transporte urbano e interurbano.

Por transporte urbano e interurbano, debemos entender, por exclusión, que se trata de aquel que no se realiza a través de los caminos considerados vías generales de comunicación; y en virtud de no ser esta actividad, materia expresamente concedida a la Federación, serán leyes locales las que se encarguen de su regulación, las cuales obviamente no podrán regular aspectos relativos a la participación de la inversión extranjera directa, por ser en este caso una materia que sí está expresamente reservada a la Federación.

Es así como la L.I.E., en la segunda parte del artículo 4º inciso b), resulta aplicable, al señalar que estas actividades están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

### **c). transporte aéreo y marítimos nacionales.**

De conformidad con la L.G.V.C., se considera vía general de comunicación al espacio nacional en que transitan las aeronaves.<sup>77</sup> Se requiere concesión o permiso para el establecimiento y explotación de un servicio público o de un

77. ARTÍCULO I –VIII de la L.G.V.C.

transporte aéreo, los que se expiden únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.<sup>78</sup>

La ley mencionada, considera aeronave a cualquier vehículo que pueda sostenerse en el aire; y estipula que “sólo los ciudadanos mexicanos o las personas jurídicas mexicanas podrán inscribir en el registro aeronáutico mexicano y matricular aeronaves destinadas a servicios públicos de transporte aéreo o a servicio privado de trabajos aéreos de aerotopografía, aerofotografía y otros análogos.”<sup>79</sup>

Por lo que toca a la transportación marítima nacional, la L.V.G.C., identifica como vías generales de comunicación a:

I. Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional.

II. Las corrientes flotables y navegables en sus afluentes que también lo sean, siempre que se encuentren en cualquiera de los casos siguientes:

a). Cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas y esteros mencionados en la siguiente fracción;

b). Cuando su cauce sirve de límite en todo o en parte de su extensión al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;

c). Cuando pasen de una entidad a otra;

d). Cuando crucen la línea divisoria con otro país;

III. Los lagos, lagunas y esteros flotables y navegables, siempre que reúnan cualquiera de los siguientes requisitos:

a) Cuando se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar;

78. ARTÍCULO 331 y 12 de la L.G.V.C.

79. ARTÍCULO 313 de la L.G.V.C.

b). Cuando están ligados a corrientes constantes;

c). Cuando su vaso sirva de límite, en todo o en parte de su extensión, al territorio nacional o dos o más entidades federativas;

d). Cuando pasen de una entidad a otra;

e). Cuando crucen la línea divisoria con otro país;

IV. Los canales destinados o que se destinen a la navegación, cuando se encuentren comprendidos en cualquiera de los casos previstos en las fracciones II y III.<sup>80</sup>

Para la construcción, establecimiento y explotación de vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, se requiere una concesión o permiso del Ejecutivo Federal que otorga la Secretaría de Comunicaciones de acuerdo con un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que se da a conocer dentro de los primeros quince días de enero de cada año. El servicio público de cabotaje o de navegación interior no requiere de concesión sino de permiso.<sup>81</sup>

Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país, como lo señala el artículo 12 de la L.V.G.C.

En tanto que la L.V.G.C., no prohíbe la participación del capital extranjero

tratándose de la transportación marítima nacional, la décima Norma de la Comisión Mixta Intersecretarial previó:

“A. En el caso de que no exista capital mexicano disponible no se exigirá el 51% de dicho capital para la constitución de empresas que se dediquen a la explotación de servicio marítimo internacional.”

80. ARTÍCULO I fracciones I a la IV de la L.V.G.C.

81. Ramos Garza Oscar, *México ante la Inversión extranjera*, Edit. Porrúa, México, D.F., 1979, pp127 y 128

“B. En la constitución de empresas para la explotación de servicio marítimo de cabotaje debe exigirse, en todo caso, la participación de un 51% de capital mexicano.”

#### **d). Explotación Forestal.**

La Ley Forestal, regula la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal así como al transporte y el comercio de los productos que de ella se deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal.

Dicha Ley señala "...que para que el establecimiento y funcionamiento de instalaciones industriales dedicadas al aprovechamiento de la vegetación forestal, se requiere permiso de la autoridad forestal."<sup>82</sup>

El Reglamento de la Ley Forestal, por su parte prevé que todo aprovechamiento de los recursos forestales debe efectuarse al amparo de autorización otorgada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (actualmente otorgada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos).

Se considera forestal toda cubierta vegetal constituida por árboles, arbustos y vegetación espontánea que tenga influencia directa contra la erosión anormal en el régimen hidrográfico y sobre las condiciones climatológicas y que, pueden además desempeñar funciones de producción o recreo. Para los fines de la Ley Forestal, se excluyen los terrenos cultivados con fines agrícolas y hortícolas, así como las praderas naturales o artificiales que se aprovechan para el pastoreo.<sup>83</sup>

La Ley Forestal, en su artículo 87 señala que "los permisos de aprovechamientos comerciales, solamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas...", excluyendo a las sociedades mexicanas por acciones.

Como queda apuntado, de conformidad con la Ley Forestal, queda tan sólo vedado a los extranjeros, personas físicas, al ser titulares de permisos de aprovechamiento forestal, no imponiendo limitación alguna por lo que toca a sociedades de personas mexicanas con participación extranjera.

Nuevamente, y en razón de que la segunda parte del artículo 4º, inciso d) de la L.I.E., preceptúa que esta actividad está reservada de manera exclusiva a

82. ARTÍCULO 75 de la Ley forestal.

83. ARTÍCULO 7 de la Ley Forestal.

mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, aparece la contradicción entre esta legislación y la legislación específica, que en el caso que nos ocupa es la Ley forestal.

**e). *Distribución de Gas.***

De conformidad con lo previsto en el Reglamento de la Distribución de Gas, sólo pueden ser titulares de autorizaciones los particulares mexicanos y las sociedades mexicanas constituidas íntegramente por mexicanos. En ningún caso se otorgarán a sociedades anónimas con acciones al portador.<sup>84</sup>

El Reglamento de la Distribución de Gas, tiene por objeto regular la distribución de gas licuado de petróleo para usos domésticos, industriales y comerciales, constituyendo un servicio público. ( art. 1º).

Se entiende por distribución de gas licuado de petróleo, las operaciones de almacenamiento, transporte y suministro efectuadas con gas vendido por Petróleos Mexicanos a contratistas en los términos del Artículo 2º Transitorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; con el vendido directamente por la propia institución a particulares para su consumo inmediato o con el importado por contratistas o particulares ( Artículo 2º).

La L.I.E., en su artículo 4º segunda parte, inciso e) reserva la distribución de gas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión, quedando, por tanto, en concordancia con el citado Reglamento de Distribución de gas.

**a) *Organizaciones Auxiliares de Crédito***

A partir del Decreto Presidencial del 1º de septiembre de 1982, se retiraron las concesiones de servicio de la Banca y se expropiaron los bienes que para ese efecto tenían los particulares; mediante reforma constitucional posterior quedó establecido en el artículo 28 constitucional, que el servicio público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares, por lo que sólo quedó con acceso a particulares las instituciones auxiliares de crédito, por ello sólo nos referiremos a éstas

84. ARTÍCULO 10 del Reglamento de Distribución de Gas.

### **3.- ACTIVIDADES CON NORMAS ESPECIALES DE PARTICIPACIÓN REDUCIDA A LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

#### **a). *Productos secundarios de la industria petroquímica.***

El reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia petroquímica<sup>85</sup> señala que la industria petroquímica "...consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación..."<sup>86</sup>

La industria petroquímica se contempla por la L.I.E. en dos aspectos. Por una parte la petroquímica básica que es considerada como actividad reservada exclusivamente al Estado Mexicano y la elaboración de productos secundarios de la industria petroquímica, donde la inversión extranjera es aceptada de manera limitada, por lo que no me refiero al régimen legal de la petroquímica básica.

De la lectura de los artículos 2º y 4º del reglamento, se entiende como productos secundarios de la industria petroquímica, la elaboración de productos químicos que sean el resultado de procesos subsecuentes a la obtención de materias primas industriales básicas extraídas de una primera formación química importante o de aquellos productos considerados como de interés social económico fundamental para el país.

El Reglamento señala que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, escuchando previamente a la Comisión Petroquímica Mexicana, determinará cuáles deben ser considerados como productos resultados de procesos subsecuentes.<sup>87</sup>

La misma dependencia se encargará a la vez de conceder los permisos correspondientes para la elaboración de toda clase de productos de la industria petroquímica.<sup>88</sup> siempre y cuando se ajuste a lo previsto en las disposiciones legales aplicables en la materia de inversiones extranjeras.<sup>89</sup>

El artículo 4º de R.I.P. Art. 27 R.P.P., señala que los referidos productos

85. (R.I.R. Art. 27 R.P.P) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1971.

86. *Idem.* Art. 1º.

87. R.I.R. Art. 27 R.P.P Art. 5º

88. *Idem.* Art. 10 y 11

89. *Idem.* Art.13

secundarios pueden ser elaborados indistintamente por las siguientes entidades y personas:

- a). La Nación.
- b). Los particulares (personas físicas).
- c). sociedades (personas morales) que tengan una mayoría de capital mexicano.

Tanto las personas físicas como morales podrán actuar solas o asociadas a Petróleos Mexicanos y otros organismos subsidiarios.

En cuanto al inciso b) no se determina en el artículo 4º de manera alguna, si los particulares deberán ser personas físicas nacionales o extranjeras.

Por su parte el Art. 15 fracción I del Reglamento mencionado enumera solamente elementos probatorios de la nacionalidad mexicana; pero no señala si el Art. 4º del reglamento se refiere a personas físicas nacionales o extranjeras, como sujetos capaces de obtener permiso para la elaboración de productos secundarios petroquímicos.

Se considera que el artículo 4º al hacer alusión de una manera tan genérica a los particulares, se refiere a la posibilidad de que intervengan tanto personas físicas como morales en la elaboración de los productos de la industria petroquímica, pero en la medida en que lo permita la L.I.E. El mismo Reglamento en su artículo 13, nos remite a “las disposiciones legales aplicables en materia de inversiones extranjeras”.

La L.I.E. sólo permite la participación extranjera en un 40%.

El tercer sujeto facultado para participar en la elaboración de productos secundarios, está señalado en el Reglamento como “sociedades que tengan una mayoría de capital mexicano”.

Tal concepto se encuentra integrado en el Art. 15, fracción III del R.I.P. Art. 27 R.P.P. que estructura el capital social de dichas personas morales. El aludido precepto distingue dos tipos de sociedades:

- a). Sociedades de personas. Estas deben haber sido constituidas conforme a las leyes del país y tener un 60%, como mínimo, de capital social aportado

indistintamente por: personas físicas de nacionalidad mexicana, por sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o en su caso por sociedades mexicanas con un 60% de capital suscrito por personas físicas mexicanas o morales con cláusula de exclusión de extranjeros.

b). Sociedades por acciones. En estas sociedades hay que distinguir a la vez entre:

I. Sociedades por acciones que sólo emitan acciones comunes u ordinarias entre las que habrá una Serie "A" o mexicana que ampara el 60% del capital social y una serie "B" o de suscripción libre.

II. Sociedades por acciones que emitan dos o más series de acciones, unas comunes y otras amortizables o con derecho limitados, las que a su vez estarán divididas cada una en dos subseries: Una Serie "A" o mexicana, que de la misma manera que las anteriores represente el 60% del capital y otra serie "B" o libre. Las acciones de la serie o subserie "A", que siempre deberán ser nominativas, solamente podrán ser suscritas por:

a). Personas físicas de nacionalidad mexicana.

b). Sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

c). Sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano. Para contar con esta mayoría, el capital deberá estar en un 60% en manos de personas físicas mexicanas o de sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Interpretándose por tanto que el 40% restante del capital de esas sociedades podrá ser suscrito por extranjeros.

La disposición anterior deberá estar inserta en las acciones, señalando que en caso de ser adquiridas por personas distintas a las expresamente facultadas la adquisición será nula y los derechos se sacarán a remate con intervención de autoridad judicial.

El mismo Art. 15 del citado Reglamento preceptúa que todas las acciones de la misma serie deberán ser de igual valor y por ningún motivo las acciones suscritas por personas mexicanas tendrán menores derechos que las que adquieran los extranjeros. Las acciones de la serie o subserie "B" no tendrán preferencia o prelación respecto de aquellas que pertenezcan a las series o subseries "A" para la distribución de las ganancias.

La administración de la empresa, de la industria que comentamos, se encuentra así mismo regulada por el Art. 15, señalando que en caso de existir un

administrador único, éste verá de ser de nacionalidad mexicana y nombrado por los accionistas de la serie o subserie "A"; cuando hubiere Consejo de Administración, los mismos accionistas podrán nombrar como mínimo la mitad más uno de sus miembros, debiendo ser miembros del Consejo en su mayoría mexicanos.

### **b). Componentes de vehículos automotores.**

Esta rama de actividad que tiene propiamente un incipiente inicio en la década de 1920, ha recorrido un camino influido notablemente por políticas gubernamentales que han ido moldeando su estructura y la han ido conformando a las necesidades y a las etapas de desarrollo económico por los que ha atravesado el país.

Se inicia con ello la preocupación del gobierno mexicano por estructurar una industria que constituye una fuente significativa de empleo, a efecto de que paulatinamente deje de ser una carga para la balanza comercial, que crease vehículos internacionalmente competitivos, que aumentase la integración de componentes nacionales, pero sobre todo que fortaleciera la participación mayoritaria de capital mexicano en la industria fabricante de autopartes. Es precisamente este último aspecto la mayor preocupación gubernamental que se ha manifestado a través de diversas disposiciones reglamentarias emitidas en los últimos años y que han ido señalando los lineamientos que han de dirigir a esta rama de la industria.

La L.I.E. ha considerado exclusivamente como actividad con normas especiales de participación reducida de inversión extranjera precisamente a la industria de autopartes, dejando a la industria terminal sujeta al resto de las disposiciones generales de la misma ley.

El Art. 5º párrafo I, inciso c) de la L.I.E. prescribe que el capital extranjero solamente podrá participar en un 40% en la fabricación de componentes de vehículos automotrices.

El porcentaje es idéntico al señalado en el decreto presidencial de 1972<sup>90</sup> que fijaba las bases de la industria automotriz, regulando de igual manera la inversión extranjera. Sin embargo la L.I.E., por no ser su finalidad, no determina cómo debe estructurarse el capital social de las empresas de autopartes con inversión extranjera. Para lograr tal propósito, el Ejecutivo Federal a través de la Comisión

90. El Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 1972.

Intersecretarial de la Industria Automotriz publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 1977 el Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz y un acuerdo que establecía las reglas de aplicación del Decreto. “La inversión hecho por inmigrado en la industria automotriz de autopartes se consideró como nacional, en el Acuerdo comentado,<sup>91</sup> reproduciendo de esta manera una disposición del Artículo 6º de la L.I.E.”

Éste último prescribía que las sociedades fabricantes de autopartes dividirían su capital social en acciones serie “A” y “B” señalando que el primer tipo de acciones representaría cuando menos, el 60% de capital y deberían ser nominativas. Estas acciones no podrían ser adquiridas por personas físicas o morales de nacionalidad extranjera, ni sociedades mexicanas en las que la mayoría de capital social fuese poseído por inversionistas extranjeros<sup>92</sup>. Entendiéndose por tanto que los extranjeros podrían adquirir exclusivamente las acciones serie “B”.

El mismo acuerdo señalaba que aquellos actos que hubiesen violado la disposición anterior, tendrían como sanción la imposibilidad de producir efecto alguno a favor de las personas que hayan adquirido tales acciones, las cuales se perderían a favor de la Nación Mexicana.

El Decreto de 1977 y su acuerdo de publicación quedaron derogados por el Decreto emitido por el ejecutivo Federal en 1983<sup>93</sup> para la Racionalización de la Industria Automotriz. Tal decreto propuso igualmente señalar bases para estructurar el capital social de las industrias de autopartes.

### **c). Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales.**

La realización de tales actividades se encuentra sujeta a concesiones o asignaciones reguladas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera y en su Reglamento que otorgan al Ejecutivo la facultad de otorgar dichas concesiones para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera prescribe que tales actividades sólo podrán realizarse por:

91. Decreto del 18 de junio de 1977, Art. 35.

92. *Idem.* Art. 36.

93. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de septiembre de 1983.

“a). El Estado a través del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero en la esfera de sus respectivas competencias y por las empresas de participación estatal mayoritaria.

b). Empresas de participación estatal minoritaria.

c). Por particulares, personas físicas y morales.”<sup>94</sup>

Existiendo además la imposibilidad de que las concesiones sean “... otorgadas o transmitidas en todo o en partes a extranjeros, sean personas físicas, sociedades, soberanos, estados o gobiernos...”<sup>95</sup>. Es decir, los extranjeros solamente podrán participar a través de sociedades mexicanas en las que se sujeten a la proporción del capital que les está permitido. A continuación analizaremos a cada uno de los sujetos facultados para llevar a cabo la explotación de sustancias minerales.

El Art. 8º de la Ley Reglamentaria del Art. 27 en Materia Minera, exige que las empresas de participación estatal mayoritaria se sujeten a los siguientes requisitos.

I. Su forma debe ser la de sociedad anónima.

II. Su capital social estará representado por acciones nominativas divididas en Tres series:

a). La serie “A” compuesta por acciones transferibles que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, preferentemente a través de la Comisión de Fomento Minero, cuyo monto no podrá ser menor del 51% del capital social.

b). La serie “B” compuesta por acciones que podrán ser suscritas por mexicanos, ejidos y comunidades agrarias y sociedades mexicanas cuyo capital, de acuerdo con su escritura constitutiva esté suscrito por mexicanos, por lo menos en un 60%; las que solamente podrán ser transferidas a su vez a personas con los mismos requisitos exigidos al suscriptor.

c). La serie “C” compuesta por acciones que podrán ser suscritas por el público con excepción de Soberanos, Estado o Gobiernos extranjeros cuyo monto no podrá exceder del 35% de capital social.

94. ARTÍCULO 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia Minera.

95. *Idem.* Art. 15.

Por ende los particulares pueden participar hasta en un 49% en este tipo de organismos públicos, quedando abierta la posibilidad para que las sociedades mexicanas e inversionistas extranjeros participen en ellas hasta en un 35%. A las empresas de participación estatal mayoritaria les está reservada la explotación de sustancias sujetas a concesiones especiales, en las que los inversionistas extranjeros sólo pueden participar en el límite antes señalado.

Los particulares también están facultados para la explotación y el aprovechamiento de sustancias minerales. La Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en Materia Minera, señala al respecto que las concesiones sólo podrán detentarse por:

- a). Personas físicas mexicanas.
- b). Ejidos y comunidades agrarias.
- c). Sociedades cooperativas de producción minera constituidas de acuerdo a la Ley respectiva.
- d). Sociedades mercantiles mexicanas.<sup>96</sup>

En estas últimas es donde existe la posibilidad de participación del capital extranjero.

**d). Pesca.**

El artículo 5º, párrafo primero, inciso d) de la L.I.E. prescribe que también serán actividades donde el capital extranjero participe de manera expresamente limitada aquellas “ que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.”

La pesca desde antes de la creación de la L.I.E. ha sido una actividad en la que el legislador mexicano ha considerado, que su estructura de capital debe estar integrada en su mayoría por capital mexicano. Lo anterior se ve claramente en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, que prescribe que la pesca comercial y deportiva, así como el cultivo de especies cuyo medio normal de vida sea el agua requerirá de concesiones o permisos.

Tales concesiones o permisos se otorgarán por mandato de la citad ley a:

- a). Mexicanos por nacimiento o naturalización

96. *Idem.* Art. 11

- b). Sociedades cooperativas de producción pesquera y de producción pesquera ejidal.
- c). Organismos descentralizados o empresas de participación estatal
- d). Sociedades mercantiles.

Las sociedades mercantiles a que hace alusión la ley deben tener como requisitos:

- 1.- Estar constituidas conforme a las leyes del país y tener en él su domicilio legal.
- 2.- Tener un capital social representado por acciones nominativas.
- 3.- El 51% del capital social con derecho a voto, debe estar suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros inscrita en su escritura social.
- 4.- La administración debe recaer en personas de nacionalidad mexicana, la que será designada por los socios mexicanos.

Las disposiciones anteriores dejan ver de manera indubitable la intención de permitir la participación extranjera de una manera limitada y sujeta a las condiciones establecidas por la ley, que busca otorgar a mexicanos tanto el control como la decisión de los actos de la vida económica de las empresas pesqueras.

Por disposición expresa de la ley, se prohíbe a los gobiernos extranjeros la posibilidad de ser socios o constituir a su favor derechos sobre concesiones o permisos. Tal disposición señala que los actos que contravengan lo anteriormente señalado, serán nulos de pleno derecho y los bienes y derechos que se hubieran adquirido se pierden en beneficio de la Nación Mexicana.

Por tanto, las empresas dedicadas a la pesca deberán estar integradas por un 51% de capital mexicano, debiendo la administración recaer en nacionales mexicanos.

#### **e). Armas de fuego.**

En materia de establecimiento de empresas dedicadas a la elaboración de armas de fuego y explosivos, existen disposiciones legislativas específicas que reglamentan la participación del capital extranjero y que por tanto lo limitan.

La Ley Federal de Armas de fuego y explosivos<sup>97</sup> prescribe que es facultad del Presidente de la República la autorización para el establecimiento de fábricas y comercios de armas, siendo facultad de la Secretaría de la Defensa Nacional el control y vigilancia de las actividades industriales y comerciales, quien otorgará los permisos específicos que señala la ley y que serán del conocimiento de la Secretaría de Gobernación.

La Secretaría de Relaciones Exteriores estará facultada para conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades dedicadas a esta industria, así como permisos para adquirir empresas establecidas.

Para la realización de tales actos, dicha Secretaría deberá comprobar que:

a). El 51% del capital social con derecho a voto sea suscrito por personas físicas mexicanas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Si el acta constitutiva o en los estatutos de la sociedad se requiriera un mayor porcentaje para la decisión de las actividades sociales, este porcentaje deberá ser mexicano en los términos antes mencionados.

b). en caso de que tales empresas estén constituidas como sociedades anónimas deberán estar formadas por dos series de acciones. La primera de ellas, que serán de acciones nominativas, estará reservada a accionistas mexicanos y la segunda será de libre circulación.

c). Se encuentre establecido en las escrituras de estas sociedades que los administradores sean designados por los accionistas mexicanos y que las designaciones recaigan en personas de nacionalidad mexicana.

La ley establece que las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que participen en este tipo de empresas, deberán verificar que éstas cumplan con los requisitos anteriormente establecidos (disposiciones extrañas, ya que en mi opinión en todo caso se debió obligarse a todo tipo de organismos que participe en industrias dedicadas a esta actividad).

97.Ley Federal de Armas de fuego y Explosivos Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1972.

La misma Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la facultad de otorgar permisos a extranjeros, sociedades extranjeras o sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros para la adquisición de acciones o participación en sociedades, siempre y cuando se reúna los requisitos que se han señalado.

Aunque aparentemente en este caso se está frente a la misma regla general de la L.I.E. del 51% - 49%, participando los inversionistas extranjeros como minoría, la regulación es diferente como se ha visto por lo que toca a la tenencia del 51% del capital y su administración, por lo que deberá sujetarse a la regulación específica de la referida Ley Federal de Armas de Fuego y explosivos, en virtud de ser ley específica en la materia de la que se refiere el Art. 5º, último párrafo de la L.I.E.

#### **f). Industria Cinematográfica.**

La ley de la industria cinematográfica,<sup>98</sup> así como su reglamento<sup>99</sup> son ordenamientos cuyo principal objetivo es resolver las bases sobre las cuales deberán desarrollarse la producción, realización y exhibición de películas. Ninguno de los dos ordenamientos señalan disposiciones específicas relativas a la forma en que deberá estar estructurado el capital de las empresas que se dediquen a esta actividad, ni bajo qué condiciones se recibirá la inversión extranjera.

El Reglamento de la Ley de la industria cinematográfica, únicamente señala que el tiempo que las salas cinematográficas dediquen a la exhibición de películas mexicanas no podrá ser menos del 50% del tiempo total de exhibición.<sup>100</sup> Lo anterior no determina en nada cómo debe participar el capital extranjero en esta actividad, sin embargo, existe un controvertido Acuerdo emitido por el Secretario de Relaciones Exteriores y dirigido al Director General de Asuntos Jurídicos el 17 de abril de 1945<sup>101</sup> que tiene por objeto fijar normas para la aplicación del Decreto del 7 de julio de 1944, que con facultades extraordinarias para legislar, emitió el Presidente de la República,<sup>102</sup> en materia de inversiones extranjeras; señalando que en determinadas empresas, el 51% del capital, como mínimo, sería mexicano. Dentro de las actividades que enumeraba el Acuer-

98. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1949.

99. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1951

100. ARTÍCULO. 84, fracción I

101. RAMOS GARZA, Oscar, op. cit.. p 380

102. Facultades otorgadas por decreto del 1º de junio de 1942. que aprobaba la suspensión de garantías individuales.

do, se encontraba la producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas.

Jorge Carpizo<sup>103</sup> opina que todos los ordenamientos de carácter legislativo que fueron emitidos por el Presidente de la República con facultades extraordinarias para legislar en virtud de darse la hipótesis del Art. 29 Constitucional, únicamente tenían por objeto facilitar las funciones del Ejecutivo en el estado de peligro en que se encontraba la Nación. Por tanto, una vez que se recuperó el país, dichas disposiciones no deben continuar siendo válidas. Desde ese punto de vista, el comentado acuerdo, al haberse terminado el estado de guerra, no sería aplicable.

Sin embargo, la constitucionalidad de la aplicación de tal acuerdo no representa ya problema alguno, en virtud de la regla general del 51 – 49% que menciona el párrafo segundo del Art. 5º de la L.I.E, que coincide con el espíritu del Acuerdo comentado.

Por tanto, se inscribe a esta actividad dentro del capítulo, como una reminiscencia histórica de lo que pudo haber sido, antes de la entrada en vigor de la L.I.E., una actividad con limitación de capital extranjero por virtud de un Acuerdo emitido por un miembro del Poder Ejecutivo.

***g). Aguas gaseosas o sin gas, esencias, concentrados y jarabes.***

El comentado acuerdo del 17 de abril de 1945, emitido por el Secretario de Relaciones Exteriores, incluía dentro de aquellas empresas que deberían tener cuando menos, el 51% de capital mexicano, a las que se dedicaron a la producción de aguas gaseosas. El 27 de mayo de 1947,<sup>104</sup> el Secretario de la misma dependencia, extendió la anterior disposición a las empresas que se dedicarían a la distribución y venta del mismo producto. La Comisión Mixta Intersecretarial<sup>105</sup> en la Séptima Norma, adoptada el 25 de octubre de 1948 amplió el requisito a las empresas que se dedicaran a la producción, compra, venta y distribución de esencias, concentrados y jarabes, que sirvieran como materia prima en la elaboración de las referidas aguas gaseosas o sin gas.

Los dos primeros acuerdos tenían carácter transitorio, en virtud de las

103. CARPIZO MCGREGOR, Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917. UNAM, México, 1981, p.173

104. Ramos Garza ,Oscar. op.cit, p. 381.

105. La Comisión Mixta Intersecretarial fue creada para coordinar las disposiciones aplicables a inversión de capitales nacionales y extranjeros; el 23 de junio de 1947.

condiciones en que fueron emitidos, como ya se mencionó; pero ambos quedaron convalidados por la Séptima Norma, la que a sus vez quedó derogada.<sup>106</sup>

La mención de las anteriores regulaciones, es meramente histórica en virtud de que su existencia no modifica la regla general del 51-49% contenido en el párrafo segundo del Art. 5º de la L.I.E.

#### ***h). Edición de libros, periódicos, revistas y publicaciones.***

El Acuerdo del 17 de abril de 1945 enumeraba dentro de aquellas empresas con participación de capital extranjero en forma restringida al 49%, a las que se dedicaron a la edición de libros, periódicos, revistas y publicaciones. La Comisión Mixta Intersecretarial no dictó norma al respecto, ni la L.I.E. la reguló en forma específica. Se reitera una vez más el comentario realizado respecto a la validez del Acuerdo, considerando igualmente que en la actualidad la existencia o no de tal Acuerdo es intrascendente, porque en todo caso se aplicaría la regla general del 51-49% que prescribe la L.I.E. anotamos únicamente como dato informativo la existencia de tal Acuerdo que limitaba la participación del capital extranjero, con anterioridad a la promulgación de la L.I.E.

#### ***i). Hule.***

El 5 de octubre de 1953 la Comisión Mixta Intersecretarial adoptó la Décima Segunda Norma que prescribía que las empresas que se dedicaran a cualquier aspecto de la industria del hule deberían tener una estructura de capital formado por un 51%, como mínimo mexicano y un 49% como máximo extranjero.

Como se ha mencionado, las referidas normas han quedado derogadas por la L.I.E. y por ende en esta rama se aplica la regulación general de la L.I.E. del 49-51% de participación de la inversión mexicana y extranjera, respectivamente.

106. La L.I.E., derogó las disposiciones que se opusieran a ella. Art. 5º transitorio.

## ***j) Industrias siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio***

El 2 de julio de 1970, el Ejecutivo Federal emitió un decreto por el que facultaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder licencias y autorizaciones, relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estructuras de sociedades cuya actividad fuese la industria siderúrgica, del cemento, del vidrio, de fertilizantes, de celulosa y aluminio; que cumplieran con los siguientes requisitos:<sup>107</sup>

a) Que el 51% del capital con derecho a voto se encuentre suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Si se exige en la escritura social un porcentaje mayor para cualquier resolución, este capital debe ser mexicano, en los términos señalados.

b) Si la sociedad está constituida como anónima, se debe emitir dos series de acciones. La primera reservada a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y la segunda de circulación libre.

c) La administración deberá recaer en personas de nacionalidad mexicana, quienes deben ser designados por los socios o accionistas mexicanos.

El Decreto antes analizado contiene normas de regulación de la estructura de capital de las empresas de la rama de actividad indicada, mucho más estricta que la L.I.E. en efecto, el Ejecutivo al exigir que el 51% del capital de tales empresas, estuviese en manos de mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, impedía así la “piramidación” respecto de tal por ciento. La L.I.E., sin embargo, en la regla general del 51-49% a que se refiere el Art. 5º, párrafo segundo y que es aplicable a las ramas de actividad no sujeta a un por ciento determinado, al permitir que la inversión extranjera no exceda del 49%, deja abierta la posibilidad para que el 51% restante pueda estar suscrito por sociedades mexicanas en las que no participe mayoritariamente capital extranjero y tenga la facultad de determinar el manejo de la empresa. Por tanto, cabe la posibilidad de piramidación.

Considero que el Decreto analizado quedó derogado al entrar en vigor la L.I.E., por ser contrario a éste, en los términos de su Art. 5º. Transitorio, quedando tal actividad sujeta a la regla general 51-49% y a las demás disposiciones contenidas en la L.I.E.

107. ARTÍCULO 1º del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de julio de 1970.

### **3.1.- ACTIVIDADES EN LAS QUE SE LIMITA LA PARTICIPACIÓN DE CAPITAL EXTRANJERO.**

Existen algunas actividades, de diversas clases, que por razones diferentes han sido limitadas en cuanto a la participación del capital extranjero. Estas limitaciones, en algunos casos, provienen de disposiciones legales y, en otros, de resoluciones administrativas tomadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las actividades limitadas son: la minería; la agricultura; la petroquímica subsecuente, la industria cinematográfica; la piscicultura y pesca; las empresas de producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados; las empresas editoriales y de publicidad; la industria del hule; las empresas de transporte marítimo, aéreos y terrestres, urbanos e interurbanos, y las industrias siderúrgicas, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

#### **Minería**

Tradicionalmente la minería ha sido fuente principal de trabajo de varios estados de la República Mexicana, Guanajuato, Zacatecas, Durango, San Luis Potosí, Chihuahua e Hidalgo han destacado por sus grandes y valiosos yacimientos de minerales, cuya explotación sistematizada, muchas veces, data de épocas coloniales y aún anteriores.

La primera legislación minera mexicana fue de 1526, y desde entonces hasta ahora ha habido diez diferentes legislaciones sobre esta materia, la cual ha tenido grandes épocas de auge y de impopularidad.

Desde los albores de la minería los capitales extranjeros poco a poco se fueron apoderando de las principales minas y negocios mineros mexicanos. Las compañías mineras de capital extranjero exploraban, explotaban y refinaban minerales y metales que luego exportaban para su beneficio e industrialización fuera de México. Fueron vanos los esfuerzos gubernamentales tendientes a cambiar la actitud de éstas compañías para lograr el beneficio y la industrialización interna de los productos mineros nacionales. Los impuestos fueron aumentados grandemente como medida para contrarrestar la exportación. Esto provocó la incosteabilidad de los negocios mineros.

Muchas empresas mineras cerraron y muy pocas fueron creadas. Pocos estudiantes seguían carreras mineras. La importancia, popularidad y prestigio de la industria minera se desplomó. En 1950 la crisis llegó a su máximo.

El gobierno mexicano necesitaba hacer algo drástico si quería hacer resurgir la industria minera, pues sus resultados negativos amenazaban repercusiones catastróficas en la economía nacional.<sup>108</sup>

La nacionalización de la minería fue la solución adoptada. Durante la administración del entonces Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, fue creada la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales, que entró en vigor el 20 de abril de 1960 y fue reformada por Decreto del 4 de enero de 1966. Igualmente, fue creado el Reglamento de la Ley Reglamentaria antes citada, que entró en vigor el 20 de abril de 1960 y fue reformada por decreto del 4 de enero de 1966. Igualmente, fue creado el Reglamento de la Ley Reglamentaria antes citada, que entró en vigor el 30 de marzo de 1962 para ser sustituido por un nuevo Reglamento que está en vigor desde el 7 de enero de 1967.

De acuerdo con los ordenamientos citados, la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales puede realizarse por el Estado o por conducto de entidades públicas mineras; por sociedades de participación estatal, y por particulares, bien sean personas físicas o morales, mediante concesión del Ejecutivo Federal.

Existen dos diferentes clases de concesiones que pueden ser otorgadas por el Ejecutivo Federal, las ordinarias y las especiales. Estas últimas se otorgan para la explotación de reservas mineras nacionales formadas por sustancias esenciales para el desarrollo industrial del país. Las ordinarias son las que son otorgadas para la explotación de minerales y metales diferentes de las reservas mineras nacionales.

Sólo los mexicanos y las sociedades constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas que tengan mayoría de capital suscrito por mexicanos, tienen derecho a obtener concesiones mineras ordinarias. Las concesiones especiales sólo son otorgadas a mexicanos o a sociedades organizadas de acuerdo con las leyes mexicanas, en las que el 66% de su capital social, cuando menos, esté suscrito por mexicanos y no pueda ser transmitido a extranjeros.

## **Agricultura**

Para hablar de la agricultura como actividad de inversión, es necesario distinguir entre sociedades comerciales por acciones y las demás clases de sociedades,

108. R. MIRANDA, Fausto, Datos tomados del trabajo presentado al "The 14th Annual Rocky Mountain Mineral Law Institute" en Flagstaff, Arizona, en julio de 1963.

porque a las primeras no se les concede capacidad para dedicarse a esta actividad y a las segundas sí.

El origen que nos obliga a hacer esta distinción lo encontramos en el texto de la fracción IV del Artículo 27 Constitucional, que fue creada por el legislador con la finalidad de evitar los desmedidos acaparamientos de tierras de toda clase que se venían efectuando por el clero y los extranjeros, principalmente a través de sociedades anónimas cuyas acciones poseían o controlaban en su totalidad o mayoría, tierras que generalmente conservaban, con fines de especulación.

Esta fracción IV establece a la letra:

“IV. Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeran para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el ejecutivo de la Unión, o los de los Estados, fijarán en cada caso.”

Nótese que la prohibición contenida en esta primera parte de la fracción IV, sólo se refiere a sociedades comerciales por acciones (sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones) y no a las demás clases de sociedades mercantiles o civiles.

Notemos también, que esta prohibición es exclusivamente para la adquisición, posesión y administración de fincas rústicas con fines no agrícolas, es decir interpretando el concepto de fincas rústicas, para la adquisición, posesión y administración de inmuebles ubicados en el campo que vayan a ser dedicados a actividades diferentes de la agricultura. Tampoco ésta prohibición se refiere a inmuebles urbanos.

Con fundamento en lo anterior podemos concluir, desde un punto de vista meramente legal, que las sociedades comerciales por acciones pueden dedicarse a la agricultura y tienen capacidad para adquirir terrenos para esos usos, con la única limitación que la fracción XV del Artículo 27 Constitucional consigna para la pequeña propiedad y que el Código Agrario regula.

## **Empresas de transportes marítimos.**

Entre otras, la Ley de Vías Generales de Comunicación señala que son vías generales de comunicación los mares territoriales; las corrientes flotables y navegables; los lagos, lagunas y esteros flotables o navegables y los canales destinados a la navegación.

Para la construcción, establecimiento y explotación de vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, se requiere de una concesión o permiso del Ejecutivo Federal que se otorga a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que se da a conocer dentro de los primeros quince días de enero de cada año.

El servicio público de cabotaje o de navegación interior no requiere de concesión sino de permiso.

Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Cuando se trata de sociedades, se debe establecer en su escritura constitutiva una variante de la Cláusula Calvo, para convenir que en caso de que la sociedad llegara a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiera, la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder, si lo hicieren en beneficio de la nación mexicana, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.

Como podemos observar, la Ley de Vías Generales de Comunicación no sólo prohíbe o limita la participación de capital extranjero, sino que expresamente lo acepta en sociedades mexicanas dedicadas a la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación en general, a excepción para el transporte terrestre en zonas federales.

Por otra parte, la décima norma adoptada por la Comisión Intersecretarial el 21 de febrero de 1950, expresamente ordena que se deberá exigir, en todo caso, la participación de un 51% de capital mexicano para la constitución de empresas cuya finalidad sea la explotación de servicios marítimos de cabotaje. También esta norma señaló que para la constitución de empresas que se vayan a dedicar a

la explotación del servicio marítimo internacional, no se requerirá que el 51% de su capital sea mexicano cuando no exista capital mexicano disponible.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, con base a la décima norma antes señalada, establece que se requiere, por lo menos, de un 51% de capital suscrito por mexicanos para la explotación de empresas de transporte marítimo, sin distinguir si se trata de servicio marítimo internacional, de cabotaje, o de cualquier otro servicio marítimo diferente, o si existe o no capital mexicano disponible, como lo hace la norma a que nos hemos venido refiriendo.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 189 impone otra limitación al capital extranjero al señalar que los trabajadores de los buques deberán tener la calidad de mexicanos por nacimiento.

Por otra parte la Ley de Vías Generales de Comunicación permite a las embarcaciones mercantes extranjeras realizar determinadas actividades comerciales en aguas mexicanas en algunos casos específicos.<sup>109</sup>

### **Empresas de transporte aéreo.**

También se considera como vía general de comunicación al espacio aéreo nacional en el que transitan las aeronaves.

Al igual que para los transportes marítimos, se requiere de concesión o permiso para la explotación de esta vía de comunicación, lo cuales sólo se otorgan a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

De conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación no necesita concesión sino de permiso:

1.- Las aeronaves que se dediquen exclusivamente a usos particulares del permisionario, a experimentación o al servicio privado de fincas rústicas o negociaciones industriales, y

2.- Las aeronaves que hagan servicio internacional en los términos de las convenciones o tratados internacionales.

109. ARTÍCULO 192, 193 y 194 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Tampoco la Ley de Vías Generales de Comunicación prohíbe o limita en forma alguna la participación de capital extranjero para la explotación del servicio aéreo.

Sin embargo, el acuerdo del 17 de abril de 1945 requirió se exija un 51% de capital mexicano, como mínimo, a empresas que se dediquen a transporte aéreo cuando vayan a operar únicamente dentro del territorio mexicano.

La tercera norma de la Comisión Mixta Intersecretarial adoptada el 5 de enero de 1948 modificó el acuerdo del 17 de abril de 1945 para establecer que la limitación del 51% se impondrá no solamente a las empresas de transporte aéreo que operen dentro del territorio nacional, sino también a las que operen líneas internacionales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, basada en la tercera norma citada, actualmente señala, al igual que para el transporte marítimo, se requiere de por lo menos un cincuenta y uno por ciento de capital mexicano para la explotación de empresas que se dediquen al transporte aéreo, sin hacer distinción de las diferentes clases de transporte aéreo que puedan existir.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 216 también señala que los tripulantes de las tripulaciones aeronáuticas deben tener la calidad de mexicanos por nacimiento.

Por otra parte, también la Ley de Vías Generales de comunicación permite la existencia de servicio extranjero de transporte aéreo internacional regular o irregular en determinados casos y con sujeción al principio de equitativa reciprocidad y a los tratados o convenios internacionales aplicables, cuidando siempre que no entrañe peligro para la seguridad de la nación, ni lesione los servicios mexicanos de transporte aéreo.<sup>110</sup>

### **Empresas de Transportes Terrestres, Urbanos e Interurbanos.**

Los caminos son también vías generales de comunicación. Para su explotación se requiere igualmente de un permiso o de una concesión del Ejecutivo Federal, los cuales también se otorgan únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades mexicanas.

Tratándose de transportes terrestres, urbanos e interurbanos, se requiere

110. ARTÍCULO 337 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

siempre de una concesión. Los permisos se reservan para el transporte terrestre en caminos federales.

La Ley de Vías Generales de Comunicación tampoco prohíbe o limita la participación del capital extranjero en la explotación de empresas de transportes urbanos e interurbanos, a excepción, como ya vimos, para las empresas de transportes terrestres en jurisdicción federal.

En el caso de transportes terrestres, urbanos e interurbanos, no existe, como en los casos de transportes marítimos o aéreos-, una justificación o fundamento en la cual la Secretaría de Relaciones Exteriores base la limitación que desde hace muchos años viene imponiendo a este tipo de actividad, y que consiste al igual que para las empresas de transporte marítimo y aéreo, de exigir un 51% de capital mexicano, como mínimo.

### **Artículos de Tocador, Productos farmacéuticos y Medicinales.**

La Secretaría de Industria y Comercio (ahora Secretaría de Economía), por conducto de la Dirección General de Industrias, subdirección General de la Industria Química, giró oficio número 1859 con fecha 13 de enero de 1971 a la Secretaría de Relaciones Exteriores emitiendo opinión en el sentido de que las empresas cuyo objeto lo constituye la industria de artículos de perfumería, de belleza y tocador, así como la fabricación y elaboración de perfumes, artículos de belleza para damas y caballeros, cosméticos, jabones, lociones, cremas, brillantinas, talcos, etc., deben autorizarse en cuanto a su constitución con un capital en manos de mexicanos del 51% y un máximo del 49% de las acciones en manos de extranjeros.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a partir del 28 de enero de 1971, está exigiendo el 51% de acciones nominativas en manos de mexicanos a empresas que pretendan constituirse para dedicarse a estas actividades.

También se cumple la regla de limitación del cuarenta y nueve por ciento en poder de extranjeros y regirá respecto de la fabricación de productos farmacéuticos y medicinales.

### **3.2.- LIMITACIONES ADICIONALES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y POLÍTICAS AL RESPECTO.**

Limitaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En las formas impresas que expide la Secretaría de Relaciones exteriores para constituir sociedades que se vayan a dedicar a cualesquiera de las actividades en que se limita la participación de capital extranjero, la Secretaría de Relaciones Exteriores, además de las limitaciones de que el 51% del capital sea mexicano, impone otras dos limitaciones. La primera consiste en que el capital social, en caso de que se trate de sociedades por acciones, debe estar representado por acciones nominativas en el porcentaje (51 %) que debe estar detentado por mexicanos, con derecho a voto en todo caso sin ninguna limitación, y la segunda, en que la mayoría de los administradores deben ser de nacionalidad mexicana.

La primera de estas dos limitaciones está fundamentada en la Segunda y Décima Primera Normas de la Comisión Mixta Intersecretarial adoptadas el 3 de noviembre de 1947 y el 6 de febrero de 1951 (mencionadas con anterioridad), respectivamente, que se refieren a todas aquellas sociedades por acciones cuyos objetos sean de los que se requiere mayoría de capital mexicano.

La segunda limitación se puede fundamentar en la facultad que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores de condicionar los permisos para constituir sociedades que le otorga el artículo 3º. Fracción III del Decreto del 29 de junio de 1944.

Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el texto de esta clase de permisos limitados que expide, impone como sanción en la transmisión de acciones que se haga contraviniendo las disposiciones de porcentaje señalado, que dicha transmisión no producirá efectos de especie alguna y que pasará a ser propiedad de la nación la acción o título de que se trate.

Es importante hacer notar que ni los acuerdos del 17 de abril de 1945 y 27 de mayo de 1947, ni las Normas de la comisión Mixta Intersecretarial, prohibieron que participasen como accionistas o socios de sociedades dedicadas a las actividades limitadas en cuanto a capital extranjero, a sociedades mexicanas cuyo capital social esté parcialmente o íntegramente en manos de extranjeros, en virtud de que, de conformidad con el artículo 5º de la Ley de Nacionalidad y Naturalización son consideradas como mexicanas las sociedades que se constituyan de acuerdo con la Ley de la República Mexicana y tengan en ella su domicilio legal.

Además de las actividades en que se limita la participación de capital extranjero, existen otras limitaciones de orden legal que en diversas formas puede afectar a las inversiones extranjeras. Me refiero en concreto a las limitaciones para las explotaciones forestales y para los almacenes comerciales.

### **Aprovechamientos Forestales.**

La Ley Forestal regula la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal así como el transporte y el comercio de los productos que de ella se deriven. Dicha Ley establece que es de interés público regular el aprovechamiento de los recursos forestales e impone a la propiedad privada las modalidades que la propia ley contiene.

Previene que para el establecimiento y funcionamiento de instalaciones industriales dedicadas al aprovechamiento de la vegetación forestal, se requiere permiso de la autoridad forestal.

Es el Reglamento de la Ley Forestal el que señala que todo aprovechamiento de los recursos forestales debe efectuarse al amparo de una autorización otorgada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería a excepción de los aprovechamientos para usos domésticos y para los aprovechamientos con fines comerciales en pequeña escala, tanto de maderas como de plantas herbáceas, así como también de otros productos.

El artículo 87 de la Ley Forestal especifica que los permisos de aprovechamientos comerciales, solamente se otorgarán a personas de nacionalidad mexicana o a sociedades de personas, también mexicanas.

Notamos que la ley específicamente incapacita a las sociedades por acciones (sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones) de ser titulares de permisos de aprovechamientos forestales.

Sin embargo, fuera de la limitación anterior que afecta por igual a nacionales y a extranjeros, y de que la Ley Forestal no permite que extranjeros, personas físicas, puedan ser titulares de permisos de aprovechamientos forestales, la Ley Forestal no impone limitaciones al capital extranjero en las sociedades de personas mexicanas que pretendan obtener esos permisos, por lo que personas físicas o morales extranjeras pueden ser socios, mayoritarios o minoritarios de esta clase de sociedades con fines forestales.

### **Almacenes Comerciales.**

Al saber del deseo de una compañía extranjera de reconocido prestigio en el ramo de almacenes comerciales de establecerse en México para constituir una sociedad mexicana que se dedicara a la explotación de una cadena de almacenes comerciales, la confederación de Cámaras Nacionales de Comercio de México, respaldada por nueve de las más importantes empresas comerciales ya establecidas, manifestó a la Secretaría de Industria y Comercio sus temores por la posible competencia que pudiere hacerles el establecimiento de esa nueva sociedad, principalmente porque consideraba que el campo mercantil está suficientemente bien atendido, y que una mayor participación extranjera en el comercio es perjudicial, porque no vendría a crear demanda, ni a cubrir necesidades insatisfechas, ni a aportar nuevas técnicas de distribución sino, por el contrario, apoyada en sus grandes recursos financieros, desplazaría, absorbería y destruiría fuentes de trabajo establecidas.<sup>111</sup>

Este movimiento contra el establecimiento en México de la compañía

111. RAMIREZ SOLANO, Ernesto, Director General de Comercio, de la Secretaría de Industria y Comercio. Texto de la Carta , al Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio de México, sr. Armando Fernández V. del 23 de febrero de 1966, publicada en la Revista El Mercado de Valores.

extranjera a que nos referimos tuvo como resultado:

1.- Que las Secretarías de Industria y Comercio, de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, por medio de varias medidas administrativas, injustificadas legalmente, se opusieron al establecimiento de esta empresa a pesar de haber obtenido permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir una sociedad mexicana a través de la cual operaría en México.

2.- Que la empresa en cuestión decidiera no operar en México.

3.- Que la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, junto con varias empresas comerciales, trataron de que la Secretaría de Industria y Comercio declarara saturadas las actividades comerciales, y de que por su iniciativa se creara la norma número 13 de la Comisión Mixta Intersecretarial que prohíba la inversión extranjera en actividades comerciales.

A la fecha no ha sucedido ninguna de las dos cosas señaladas en el párrafo anterior, sin embargo, se había creado una actitud desfavorable por parte de las autoridades gubernamentales para la inversión extranjera en actividades comerciales, aunque ésta actitud sólo estaba dirigida a inversiones de gran cuantía, por lo que solo se tomaba en cuenta a los grandes almacenes comerciales y tiendas de autoservicio.

### **Políticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.**

Además de los ordenamientos legales que en una forma u otra limitan la participación del capital extranjero que hemos tratado, existen en la actualidad diversas prácticas que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores y que han provocado un clima de incertidumbre en torno a la inversión extranjera.

1.- Cuando personas extranjeras, físicas o morales, solicitan, por conducto de apoderados legalmente designados, permisos para constituir sociedades mexicanas para dedicarse a actividades de las cuales no existe limitación en cuanto a capital extranjero se refiere, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el sólo hecho de que los solicitantes sean o parezcan extranjeros, citará a sus representantes legales para que manifiesten el porcentaje de capital extranjero que tendrán las empresas por constituirse, o si éstas serán filiales de algunas sociedades extranjeras.

Si la sociedad por organizarse tendrá mayoría de capital mexicano, la Secretaría de Relaciones exteriores expedirá el permiso con esa limitación. Pero si la sociedad desea tener mayoría de capital extranjero, entonces la

Secretaría de Relaciones Exteriores turnará la solicitud a la Secretaría de Economía para que ésta determine las limitaciones o condiciones con que se deberá expedir el permiso, o si puede concederse sin limitación o condición alguna. En estos casos, la Secretaría de Economía por conducto de su Dirección General de Industrias, invariablemente contestará que se debe exigir un 51%, como mínimo, de capital mexicano para el otorgamiento de estos permisos.

2.- Esta misma política se sigue en los casos de solicitudes para constitución de sociedades en los que el nombre o denominación que se pretende poner a la sociedad es o parece ser extranjero.

Estas dos prácticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores son de carácter general, pues no se siguen en todos los casos de solicitantes extranjeros o de sociedades que se pretendan constituir con denominación extranjera, ni existen criterios que determinen cuándo deben seguirse estas políticas.

El resultado provocado por estas dos prácticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es que los particulares inversionistas, con objeto de evitar pérdida de tiempo, han adoptado a su vez las siguientes prácticas:

1.- En el caso de constitución de sociedades por extranjeros, que la solicitud que se presente a la Secretaría de Relaciones Exteriores sea firmada por un mexicano o sociedad mexicana que se invite a participar con carácter minoritario, y que las personas extranjeras comparezcan ante notario público a constituir la sociedad por medio de apoderado legalmente designado, suscribiendo la mayoría del capital social.

2.- En el caso de que se quiera dar un nombre extranjero a la sociedad por constituirse, se puede optar por constituir la sociedad con algún nombre en español o mexicano, y una vez constituida, cambiar el nombre por el extranjero. Aunque también se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el cambio de nombre o denominación, no se sabe de ningún caso en que la Secretaría de Relaciones Exteriores haya negado o condicionado un permiso de esta clase, por considerar que la sociedad solicitante ya tiene derechos adquiridos.

Existen otras dos políticas que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido estableciendo a partir de junio de 1970.

La primera consiste en conceder permisos para constituir sociedades que tengan o puedan tener socios o accionistas extranjeros, con domicilio en algún lugar dentro de las zonas prohibidas (*las comprendidas dentro de una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y de cincuenta en las playas*).

La razón que suponemos arguye la Secretaría de Relaciones Exteriores es que esa clase de sociedades mexicanas que tienen o pueden llegar a tener socios o accionistas extranjeros, no pueden adquirir inmuebles dentro de la zona prohibida y por lo tanto no tienen por qué establecer dentro de esa zona el principal lugar de sus negocios.

Esta práctica parece totalmente injustificada porque no existe razón ni ley alguna que impidan a cualquier empresa establecer su domicilio social en el lugar que más le convenga dentro del territorio nacional, independientemente de las limitaciones legales que tenga.

La segunda política consiste en adicionar a los objetos de las sociedades que se pretenden constituir, entre otras cosas, para adquirir y negociar con toda clase de acciones o valores bursátiles, la limitación siguiente: “previo permiso de ésta Secretaría”, lo que excede a la letra y al espíritu de la disposición del decreto del 29 de junio de 1944 que señala que se requiere dicho permiso únicamente para el caso de adquisición por extranjeros del control de cualquier empresa.<sup>112</sup>

112. ARTÍCULO 2º, Fracción III del Decreto del 29 de junio de 1944.

## CAPÍTULO QUINTO

### I.- LOS EXTRANJEROS EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES.

#### 1.- EL FIDEICOMISO INMOBILIARIO.

El fideicomiso ha sido utilizado como un eficaz y flexible conducto de la inversión extranjera directa en el sector turístico nacional. Al respecto opina el Licenciado Jorge Barrera Graf:

“Por ejemplo: en gran medida resulta contraria a la Constitución aquella resolución que se refiere a los fideicomisos u otra a la adquisición de acciones por extranjeros en la Bolsa de Valores de México y en alguna medida la resolución en torno a las maquiladoras.”

“La Ley respetó las inversiones extranjeras hasta 1973. Con posterioridad y en vista de la gran amplitud de facultades discrecionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en campos y actividades relacionadas con la industria alimentaria, restaurantes, hoteles, comercios y construcción de pesca, hubo flexibilidad, sobremanera, en fideicomisos turísticos”.

Señalamos que la fracción I del artículo 27 Constitucional establece una prohibición para que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo de inmuebles en la Zona restringida, es decir, la ley no les concede capacidad para adquirir en propiedad privada inmuebles en esa franja, pero sí gozan de la capacidad para adquirir a través del fideicomiso derechos de utilización y aprovechamiento sobre los mismos sin constituir derechos reales. Se exige, por lo tanto, precisar los requisitos y condiciones que deben reunir los fideicomisos que se celebren para tal efecto.

Los elementos básicos del contrato son:

**a). Permisos para celebrar el fideicomiso.** Para celebrar el contrato de fideicomiso se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El

permiso es necesario cuando intervenga como fideicomisarios personas físicas y morales extranjeras, y sociedades mexicanas con Cláusula de Admisión de Extranjeros tratándose únicamente de inmuebles Residenciales.

**b). Fideicomitente.** Propietario del inmueble que lo afectará para los fines del fideicomiso.

**c). Fideicomisario.** Persona física o moral extranjera y sociedad mexicana con Cláusula de Admisión de Extranjeros.

**d). Fiduciaria.** Institución de Crédito.

**e). Materia del fideicomiso.** Inmuebles ubicados en la Zona Restringida. Inmuebles Residenciales y No Residenciales tratándose de extranjeros, y Residenciales en el caso de sociedades mexicanas con Cláusula de Admisión de Extranjeros.

**f). Finalidad.** Permitir al fideicomisario la utilización y el aprovechamiento de los inmuebles afectados a fideicomiso sin constituir derechos reales sobre ellos. Conceden el uso y goce de los mismos, incluyendo la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa a través de terceros o de la institución fiduciaria.

**g). Duración.** 50 años como máximo, prorrogables a petición del interesado, en cuyo caso la fiduciaria deberá solicitarlo a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro de los 90 días hábiles anteriores a la extinción del contrato.

para obtener el permiso, la institución de crédito, a través de su delegado fiduciario presentará solicitud que deberá reunir:

1.- Nombre y nacionalidad de los fideicomitentes.;

2.- Nombre de la institución de crédito que fungirá como fiduciaria;

3.- Nombre y nacionalidad del fideicomisario y, si los hubiere, de los fideicomisarios en segundo lugar y de los fideicomisarios sustitutos;

4.- Duración del fideicomiso;

5.- Uso del inmueble;

6.- Descripción, ubicación y superficie del inmueble objeto del fideicomiso, anexando por separado a la solicitud, sus medidas y colindancias; y

7.- Distancia del inmueble de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

La solicitud del permiso deberá resolver dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, si se presentó a la unidad administrativa central competente, o bien, dentro de los 30 días hábiles siguientes si se formuló en las delegaciones estatales de la Secretaría. Si no se emite resolución dentro de los plazos señalados, la solicitud se considerará aprobada por haber operado la *afirmativa ficta*.

Este permiso queda sujeto a lo siguiente:

**Primero:** El instrumento público en el que se consigne el contrato debe incluir la Cláusula Calvo que celebre el fideicomisario extranjero, es decir, el convenio de considerarse como mexicano respecto a sus derechos como fideicomisario y a no invocar la protección de su gobierno, bajo la pena, en caso contrario, de perder dichos bienes en beneficio de la Nación.

**Segundo:** Durante la vigencia del fideicomiso, la fiduciaria debe conservar la titularidad del Inmueble Fideicomitado sin conceder derechos reales al fideicomisario.

**Tercero:** La fiduciaria debe presentar a la Secretaría de Relaciones Exteriores un informe sobre los fideicomisos autorizados en caso de sustitución fiduciaria, así como de designación de fideicomisarios sustitutos o cesión de derechos fideicomisarios a favor de personas físicas o morales extranjeras o de sociedades mexicanas con Cláusula de Admisión de Extranjeros tratándose de inmuebles adquiridos para fines residenciales. Este informe debe presentarse a más tardar en abril de cada año.

**Cuarto:** El fideicomisario se obliga a informar a la fiduciaria su cumplimiento con los fines del fideicomiso, quien esta última, a la vez, informará a la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre y cuando existan motivos que hagan suponer el incumplimiento de tales fines. Esta información también se proporcionará en los casos que la Secretaría lo solicite.

En caso de incumplimiento a las condiciones establecidas en el permiso, la fiduciaria tiene un plazo de 60 días hábiles para corregirlas, que iniciará a partir de la fecha de notificación de irregularidades por parte de la Secretaría. De lo contrario deberá procederse a la extinción del fideicomiso.

**Quinto:** Tratándose de ampliación de la materia y cambio de los fines del fideicomiso, la fiduciaria debe obtener el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Sexto:** La fiduciaria debe notificar a la Secretaría de Relaciones Exteriores la extinción del fideicomiso, dentro de los 40 días hábiles siguientes a esta decisión.

**Séptimo:** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el permiso ocasiona la extinción del fideicomiso, salvo que las mismas se corrijan en los plazos y condiciones que establezca la Secretaría, de lo contrario, la extinción del fideicomiso deberá practicarse dentro de los 180 días siguientes al requerimiento emitido para tal efecto.

**Octavo:** Los permisos que se concedan para celebrar contratos de fideicomisos no eximen a las partes del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico de la localidad en que se ubique el inmueble, ni de los criterios de sustentabilidad de la política ambiental.

## **1.1.- INTERVENCIÓN DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN LA CONSTITUCIÓN Y MODIFICACIÓN DE SOCIEDADES.**

En ninguno de los ordenamientos legales que regulan los diferentes tipos societarios de naturaleza privada del Sistema Jurídico Mexicano se exige el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores como requisito previo a su constitución, tampoco para llevar a cabo sus reformas estatutarias. El fundamento legal de este permiso lo encontramos en el Artículo 27 Constitucional, disposición que consagra los principios de la Doctrina Calvo por la cual se regula la situación jurídica de los extranjeros frente al Estado Mexicano con relación a la adquisición de tierras, aguas y sus accesiones.

Debemos tener presente que la Inversión Extranjera Directa se manifiesta, principalmente, en la constitución de empresas mexicanas en donde el capital social es pagado, en su mayoría o totalidad por extranjeros, o bien, en la adquisición de acciones de sociedades mexicanas ya constituidas o a través de otras sociedades mexicanas controladas total o parcialmente por personas extranjeras. Estas sociedades mexicanas en las que participan extranjeros pueden adquirir bienes inmuebles en la República Mexicana, de ahí que el gobierno mexicano, por seguridad nacional y para salvaguardar los principios de la Doctrina Calvo, exige el permiso para la constitución de sociedades.

Este permiso tiene por finalidad, entre otras, llevar un control de las sociedades donde participan extranjeros, pues su otorgamiento está condicionado a que en el estatuto social se inserte la Cláusula de Exclusión de Extranjeros, o bien, el Convenio previsto en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, de conformidad con lo que establecen los Artículo 15 de la Ley de Inversión Extranjera y 14 de su Reglamento, esto es, la Cláusula Calvo conocida también como Cláusula de Admisión de Extranjeros. De esta manera la autoridad identifica a las sociedades que adoptaron una u otra, ya que una vez constituida la sociedad hay obligación de informar a la autoridad que expidió el permiso, cuál de las dos cláusulas se insertó en el estatuto, a efecto de aplicar la normativa correspondiente que es diferente o especial en el caso de que participen personas extranjeras.

La expedición del permiso comentado está a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ésta facultad se desprende del artículo 28 Fracción V, de la Ley Orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y del artículo 15 de la Ley de Inversión Extranjera, que respectivamente dicen:

**“Artículo 28.-** A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

V.- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a la ley para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales, o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos”.

**“Artículo 15.** Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades. Se deberá insertar en los estatutos de las sociedades que se constituyan, la cláusula de exclusión de extranjeros o en el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional”.

En esta materia la regla general consiste en que se requiere el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir sociedades; como regla de excepción, debemos advertir que no se requiere el permiso de la citada Secretaría para la constitución de personas morales de derecho público tales como: Cámaras y Confederaciones de comercio y de industria, asociaciones religiosas, partidos políticos, sociedades de gestión colectiva, sindicatos, microindustrias, instituciones de asistencia privada cuando éstas no se constituyan como asociaciones civiles.

La Secretaría de Relaciones Exteriores engloba en el concepto de sociedades a las personas morales civiles, mercantiles o de cualquier otro carácter que se constituyan conforme a la legislación mexicana, inclusive aquellas reguladas por legislaciones especiales como son las entidades financieras bancarias, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras, entidades no bancarias o financieras auxiliares de los intermediarios financieros o de los sistemas de ahorro para el retiro.

Uno de los objetivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la expedición del permiso para la constitución de sociedades, es organizar y actualizar un índice-control de las denominaciones o razones sociales de las personas morales con el objeto de evitar la utilización de una misma nomenclatura para más de una persona jurídica y el Artículo 13 dice:

**“Artículo 13.-** El permiso para la constitución de sociedades a que se refiere el artículo 15 de la Ley se otorgará solamente cuando la denominación o razón

social que se pretenda utilizar no se encuentre reservada por una sociedad distinta.

Si en la denominación o razón social solicitada, se incluyen palabras o vocablos cuyo uso se encuentre regulado específicamente por otras leyes, la Secretaría de Relaciones Exteriores condicionará el uso de los permisos a la obtención de las autorizaciones que establezcan dichas disposiciones legales.”

## **1.2.- INTERVENCIÓN DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN MATERIA INMOBILIARIA.**

Volvemos otra vez a la cláusula Calvo prevista en la fracción I del artículo 27 Constitucional que regula la situación jurídica de los extranjeros ante el Estado Mexicano en la adquisición de tierras, aguas y sus accesiones. Para estos efectos el territorio mexicano se clasifica:

a). Zona Restringida. La franja del territorio nacional de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 a lo largo de las playas, a que se refiere la disposición constitucional antes invocada. Esta zona se integra:

- 1.- Inmuebles residenciales; e
- 2.- Inmuebles no residenciales.

Esta franja de territorio se conoció en legislaciones anteriores con el nombre de zona prohibida, ésta se remonta al Constituyente de 1917, que buscó con esta medida vigilar y mantener la integridad del territorio mexicano y defender la soberanía nacional, evitando el establecimiento de extranjeros en la franja que constituye la zona costera y fronteriza por motivos tácticos, estratégicos y económicos.

b). Fuera de la Zona Restringida. Se integra con todo el territorio nacional restante.

Esta clasificación tiene por finalidad precisar el territorio sobre el cual los extranjeros pueden tener el dominio directo de aquél en donde únicamente pueden adquirir derechos de utilización y aprovechamiento a través de fideicomiso, sin constituir derechos reales, pero no el dominio directo.

La diferencia está en el dominio directo cuyo concepto debemos entender como propiedad privada, la facultad de usar, disfrutar y disponer del derecho real de propiedad, ya que en el fideicomiso se generan únicamente derechos de contrato que comprenden el uso y goce de inmuebles, incluyendo la obtención de frutos, productos y, en general, cualquier rendimiento que resulte de la operación y explotación lucrativa a través de terceros o de la institución fiduciaria.

La fracción I del artículo 27 Constitucional concede capacidad a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, para adquirir en propiedad privada las tierras de la nación y faculta al Estado para que de manera **discrecional** conceda el mismo derecho cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a esos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

Esta fracción I establece una prohibición total para que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo de inmuebles dentro de la llamada Zona Restringida.

Los extranjeros, fuera de la Zona Restringida si pueden adquirir el dominio directo de inmuebles, pero en la Zona Restringida, solamente se pueden adquirir derechos mediante la figura del fideicomiso.

Como los extranjeros también pueden ser accionistas o socios de sociedades mexicanas, la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento impuso a las sociedades algunas limitaciones para adquirir inmuebles en la República Mexicana, no obstante que se trata de personas morales mexicanas, de ahí que al constituir la sociedad se debe insertar en el estatuto la Cláusula de Admisión o Exclusión de Extranjeros para determinar su capacidad para adquirir bienes en territorio nacional.

Se exige analizar la capacidad para adquirir bienes inmuebles en la República Mexicana de:

- 1) Mexicanos, personas físicas;
- 2) Extranjeros, personas físicas y morales;
- 3) Sociedades mexicanas con Cláusula de Exclusión de Extranjeros; y
- 4) Sociedades mexicanas con Cláusula de Admisión de Extranjeros.

Conforme al artículo 5 del Reglamento de la Ley de Inversión extranjera el inmueble residencial es aquél destinado exclusivamente a vivienda.

El Inmueble No Residencial es aquél cuyo uso es diferente al de vivienda. La disposición invocada presenta una clasificación enunciativa y no limitativa de los bienes inmuebles que pertenecen a esta categoría y son los siguientes:

- 1) Los destinados a tiempo compartido;
- 2) Los destinados a alguna actividad industrial, comercial o turística y que de manera simultánea sean utilizados para fin residencial;
- 3) Los adquiridos por instituciones de crédito, intermediarios financieros y organizaciones auxiliares de crédito para la recuperación de adeudos a su favor que se deriven de operaciones propias de su objeto;
- 4) Los que se utilicen por personas morales para el cumplimiento de su objeto social, consistente en la enajenación, urbanización, construcción, fraccionamiento y demás actividades comprendidas en el desarrollo de proyectos inmobiliarios hasta el momento de su comercialización o venta a terceros; y
- 5) En general, los bienes inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas y de prestación de servicios.

Esta clasificación es enunciativa, en caso de duda respecto de si un inmueble se considera destinado a la realización de actividades residenciales, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá la consulta respectiva en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Si transcurrido ese plazo sin que la Secretaría de Relaciones Exteriores haya emitido la resolución, se entenderá que el inmueble es No Residencial. Aquí el legislador regula lo que se conoce como *silencio administrativo*, cuyos efectos son considerar el inmueble como No Residencial.

Esta clasificación de inmuebles con fines residenciales y no residenciales en la zona restringida es esencial para determinar la capacidad para adquirirlos por parte de sociedades mexicanas con Cláusula de Admisión de Extranjeros.

De la interpretación del artículo 14 de la Ley de Inversión Extranjera y 10 de su Reglamento, podemos decir que es *facultad discrecional* de la Secretaría de Relaciones Exteriores otorgar el permiso para celebrar contratos de fideicomiso a fin de permitir a los extranjeros la utilización y el aprovechamiento de Inmuebles Residenciales y No Residenciales. De igual manera para conceder ese derecho a sociedades mexicanas con cláusula de Admisión de Extranjeros en Inmuebles Residenciales. Esta facultad discrecional debe tomar en cuenta el beneficio económico y social que la nación reciba con este tipo de operaciones. Sin embargo, es obligación, y no facultad discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores conceder el permiso para la constitución del fideicomiso mencionado

tratándose de personas físicas y morales extranjeras cuando el inmueble materia del mismo se destine a:

- a) Parques y fraccionamientos industriales;
- b) Hoteles y moteles;
- c) Naves industriales;
- d) Centros comerciales;
- e) Centros de investigación;
- f) Desarrollos turísticos, siempre que no contengan inmuebles destinados a fines residenciales;
- g) Marinas turísticas;
- h) Muelles e instalaciones industriales y comerciales establecidos en éstos y
- i) Establecimientos dedicados a la producción, transformación, empaque, conservación, transporte o almacenamiento de productos agropecuarios, silvícolas, forestales y pesqueros.

A efecto de que la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentre en la posibilidad de evaluar el beneficio económico y social al ejercer la facultad discrecional para otorgar o no el permiso para constituir el fideicomiso mencionado en operaciones distintas a las mencionadas, resulta conveniente que al momento de presentar la solicitud respectiva, la institución fiduciaria proporcione la información siguiente:

- Monto aproximado de la inversión a realizar;
- Plazo para ejecutar dicha inversión; y
- Números de empleos a generar.

## **2.- ADQUISICIONES DE PROPIEDADES O DERECHOS A LA PROPIEDAD POR EXTRANJEROS Y SOCIEDADES MEXICANAS.**

La adquisición por extranjeros, sea directamente o por medio de sociedades mexicanas, de bienes inmuebles o derechos reales sobre ellos, ubicados en México, es el complemento de casi toda inversión, por la importancia que tiene al asegurar el lugar de radicación de los negocios. Esta importancia hace necesario el análisis legal y práctico de la capacidad que concede la legislación mexicana a los extranjeros y a las diversas clases de sociedades mexicanas, atendiendo a la participación extranjera de capital que tengan o puedan llegar a tener.

La propiedad de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. Así lo dice el derecho de propiedad originaria que otorgó a favor de la Nación Mexicana nuestra Carta Magna en su artículo 27. Este derecho originario de propiedad de naturaleza pública, es el dominio directo que tiene la Nación sobre las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Este derecho de propiedad o dominio directo, tiene características *sui géneris* que la diferencian del concepto común de propiedad. La Nación no tiene ni el uso ni el disfrute de las tierras objeto de su propiedad originaria, pero sí el de disposición de ellas en la forma y con las modalidades y limitaciones que la misma Nación establece a través de las legislaciones que estructura y expide, conservando el derecho de expropiación de las mismas en su carácter de propietaria originaria.

Por otra parte, el concepto de propiedad privada lo instituye, como garantía individual, el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución al establecer que la Nación, con fundamento en su derecho superior, de propiedad originaria, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

La fracción I del Artículo 27 de la Constitución reconoce capacidad para adquirir en propiedad privada la tierra de la Nación, sólo a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, y faculta al Estado para que en forma discrecional conceda el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo (Cláusula Calvo).

Esta misma fracción establece una prohibición absoluta para que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo sobre tierras en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas (zonas prohibidas).

Observamos en esta última parte, que la prohibición se refiere al dominio directo sobre tierras y no al de propiedad privada.

Como el dominio directo sobre tierras corresponde únicamente a la Nación, se considera que el hecho de que el término "dominio directo" esté en el texto constitucional se debe solamente a una inadvertencia de nuestros legisladores. Esta consideración parece confirmarla el hecho de que, aun cuando en el

proyecto original del Artículo 27 Constitucional se habla en sus diversas partes, de “dominio directo”, después de los debates de su contenido se suprimió la palabra “directo” en las partes del texto que trataban de las tierras del territorio nacional, susceptibles de ser adquiridas por los particulares.

Consecuentemente considero en este trabajo que el “dominio directo” cuya adquisición fue prohibida a los extranjeros, respecto de la tierras y aguas, no es otra cosa que la propiedad privada, es decir, la facultad de usar, disfrutar y disponer libremente de ellas.

Esta consideración es sumamente importante tenerla en cuenta sobre todo cuando tratemos de los diversos procedimientos que se han venido utilizando por extranjeros para la adquisición y posesión de inmuebles ubicados en las “zonas prohibidas”.

De conformidad con el Artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Población, los permisos a que se refiere el Artículo 71 de la Ley General de Población para adquirir bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, la Secretaría de Gobernación sólo los otorga a los inmigrados cuando en los documentos que los acrediten como tales, no se les haya impuesto esa limitación; a inmigrantes para adquirir su casa habitación principalmente; y a no inmigrantes que se hayan internado en el país como asilados políticos o estudiantes, pero sólo en casos excepcionales a juicio de la Secretaría de Gobernación.

Los extranjeros personas físicas, atendiendo a sus calidades migratorias y a sus permisos de internación respectivos, pueden inclusive adquirir bienes inmuebles para usos agrícolas, localizados en cualquier parte de la República Mexicana, a excepción de las ubicadas zonas prohibidas, y en la extensión que señala la fracción XV del Artículo 27 de la Constitución consigna para la pequeña propiedad agrícola, que es de cien hectáreas de terrenos de riego o humedad de primera clase; de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; y de 300 hectáreas en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución Política Mexicana otorga diferente trato a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas en lo que se refiere a los requisitos para adquirir el dominio de las tierras.

Mientras que a los mexicanos por nacimiento o naturalización pueden adquirir el dominio de tierras, en la cantidad, ubicación, clase y extensión que quieran, sin más limitación que la que la propia Constitución señala para la pequeña propiedad agrícola, y sin necesidad de cumplir con algún requisito adicional a los propios del contrato que celebren para la adquisición, las sociedades mexicanas tienen la obligación, de conformidad con el precepto invocado, de solicitar y obtener la Secretaría de Relaciones Exteriores, previamente a cada adquisición de tierras, el permiso que exige la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Si una sociedad al constituirse suscribe el convenio a que se refiere el Artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución, es decir, que la sociedad tiene o puede tener socios o accionistas extranjeros, entonces, la Secretaría de Relaciones Exteriores le podrá conceder el permiso para adquirir tierras siempre y cuando éstas no estén comprendidas en la franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas.

Pero si la sociedad al constituirse suscribió el convenio a que se refiere el Artículo 8º del Reglamento antes invocado, es decir, que la sociedad no tiene ni puede tener socios o accionistas extranjeros, entonces la Secretaría Relaciones Exteriores le podrá conceder el permiso para adquirir tierras, aún en la faja de la zona prohibida señalada.

La clase de convenio que las sociedades suscriban al momento de su constitución con la Secretaría de Relaciones Exteriores es muy importante, ya que es el factor que capacita o incapacita a las sociedades mexicanas para adquirir el dominio sobre tierras en la zona prohibida antes señalada.

Tomando en cuenta lo anterior, debemos distinguir entre sociedades con Artículo 2º y sociedades con Artículo 8º para determinar su capacidad para adquirir inmuebles, además de distinguir, como ya lo hemos venido haciendo, entre sociedades comerciales por acciones y las demás clases de sociedades y asociaciones que reconocen las leyes mexicanas.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, según la clase de banco de que se trate de acuerdo con las operaciones que se le hayan autorizado a efectuar a la letra de la concesión otorgada, regula, algunas variantes en cada caso, la prohibición contenida en la fracción V del Artículo 27 de la Constitución que establece que los bancos, debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

### 3.- JOINT VENTURE.

#### ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

No hay unanimidad a la hora de fijar los antecedentes históricos de la Joint Venture, es común referirse a las Merchant Ventures del siglo XVII como su precedente más inmediato. No obstante, aún ha habido quienes han retrocedido más en el tiempo señalando la commenda babilónica, las *societas unius rei romana* o la *commenda medieval*. Se ha afirmado mayoritariamente que su origen es genuinamente americano, aunque también se ha hablado, en fin, de un origen mixto de la figura.

Ciertamente podemos encontrar paralelismo entre todas las figuras anteriormente mencionadas pero la primera reflexión debe de ser necesariamente de carácter global. La figura de la Joint Venture es de finalidad económica que se remonta a los mismos orígenes del comercio.

La expresión Joint Venture hace referencia a una modalidad de colaboración empresarial cuyo origen se sitúa en el Derecho angloamericano. Nacida a finales del siglo pasado en los Estados Unidos y desarrollada en la primera mitad del siglo XX en aquel país, ha ido adquiriendo relevancia en el tráfico internacional a lo largo de las últimas décadas y, en consecuencia, ha llegado también hasta la práctica española.

Joint Venture es definido como la sociedad en participación, sociedad temporal, asociación de empresas, asociación temporal de empresas, unión temporal de empresas. Es un anglicismo Asociación de empresas, emprendimiento conjunto. Es un acuerdo entre dos o más compañías, para contribuir con recursos a un negocio común. Estos recursos pueden ser materia prima, capital, tecnología, conocimientos del mercado, ventas y canales de distribución, personal, financiamiento o productos.

Los socios en un Joint Venture normalmente siguen operando sus negocios o empresas de manera independiente a la nueva empresa o Joint Venture, lo cual es una de las razones primordiales por las que este tipo de sociedad ha tenido éxito.

El Joint Venture es definido como el contrato por el cual un conjunto de sujetos de derecho realizan aportes de las más diversas especies, que no implicarán la

pérdida de la identidad e individualidad como persona jurídica o empresas, para la realización de un negocio común, pudiendo ser éste desde la creación de bienes hasta la presentación de servicios, que se desarrollará durante un lapso de tiempo limitado, con la finalidad de obtener beneficios económicos.

Dos empresas independientes se unen (en capital y riesgo) para realizar un proyecto entre las dos. Ambas mantienen su independencia en todo lo demás. Como ya se ha señalado, la sociedad conjunta, o Joint Venture Corporation, es una sociedad generalmente de capital, creada para desarrollar un acuerdo previo, denominado en el ámbito del comercio internacional contrato o acuerdo de JOINT VENTURE (Joint Venture Agreement). A la hora de trazar sus rasgos generales es conveniente determinar en primer lugar el tratamiento jurídico que recibe la figura en los Estados Unidos, lugar de su nacimiento, y a continuación apuntar los rasgos generales que la caracterizan en la praxis internacional.

La expresión Joint Venture se emplea en el ámbito internacional para designar un acuerdo de colaboración esencialmente entre sociedades de capital, cuyas características fueron determinadas inicialmente por los tribunales norteamericanos y, con leves modificaciones, se han adaptado de manera progresiva a la práctica internacional. Pese a que pueden variar ligeramente, hay coincidencia en señalar diversos elementos que deben estar presentes para entender que estamos ante un acuerdo de éste tipo; se pueden sintetizar esencialmente en la puesta en común de una serie de bienes para un proyecto conjunto cuya realización está directamente gestionada por quienes participan en él. Los rasgos característicos nos remiten de manera intuitiva a un concepto amplio de sociedad, matizado con algunos rasgos específicos.

El carácter novedoso y el significado incierto de la expresión son, junto a las tendencias actuales de incorporar vocablos de procedencia anglosajona al lenguaje cotidiano (incluyendo el lenguaje jurídico), las razones que explican el uso generalizado de la terminología original.

En el lenguaje del comercio internacional la expresión Joint Venture tiene un contenido marcadamente económico, y en cierta manera homogéneo. En cambio en sentido jurídico el significado Joint Venture tiene, en su sentido más estricto, al menos dos significados, cada uno de ellos con elementos propios y naturaleza jurídica diferente.

Entre los significantes que se proponen y el significado que tiene cada uno de ellos. En todo caso, se proponen dos traducciones distintas. Para el supuesto conocido como Unincorporated Joint Venture, la denominación escogida es la de empresa conjunta. La expresión Joint Venture Corporation sugiere la expresión sociedad conjunta.

A lo largo de los años, el mercado mundial ha venido variando sus tendencias para mejorar en los procesos, el servicio y/o el producto, cada vez, van apareciendo más y mejores métodos, que a su vez, van dejando obsoletos a los métodos anteriores, que en principio parecían inmejorables, pero que con la demanda competitiva del mercado, obliga a los oferentes a ser creativos y a asumir que siempre se puede y se tiene que mejorar.

Algunas de las definiciones dadas por la doctrina y jurisprudencia estadounidense son excesivamente vagas, pues incluyen cualquier acuerdo de colaboración entre empresarios; otras, de mayor creación, presentan entre sí ciertas divergencias. Las más generales se limitan a definirla como una asociación entre dos o más personas, para llevar a cabo una o más transacciones con ánimo de lucro, incidiendo en el carácter ocasional o temporal de la colaboración. Otras definiciones más específicas añaden los elementos más característicos de la figura, destacando el control conjunto sobre el negocio. Algunos autores –especialmente en el contexto internacional-han intentado determinar la naturaleza jurídica de la relación de Joint Venture, coincidiendo en describirla como un grupo de contratos.

Además de definir el supuesto, se han realizado diversas clasificaciones, que distinguen en función de los sectores de actividad en los que opera, el nivel o fase de la cadena de producción en el que se realiza la integración, la naturaleza pública o privada de los socios, el carácter cooperativo o concentrativo de la colaboración, o la condición horizontal o vertical de la misma.

Un contrato de Joint Venture típicamente incluye un acuerdo entre dos o más compañías (socios) para contribuir con recursos a un negocio común. Estos recursos pueden ser materia prima, capital, tecnología, conocimiento del mercado, ventas y canales de distribución personal, financiamiento o productos.

Los socios en Joint Venture normalmente siguen operando sus negocios o empresas de manera independiente a la nueva empresa común o Joint Venture,

lo cual es una de las razones primordiales por las que éste tipo de sociedad, se les pudiera llamar así, ha tenido mayor éxito sobre los *mergers o acquisitions*, en los últimos años.

El tema de nuestro tiempo en el Derecho Mercantil es la asociación, asociación cuando el esfuerzo individual y aislado es insuficiente para la lucha con la competencia, asociación también de las empresas sociales que confluyen en más amplios organismos en los que se esfuma el tradicional trato personal a través de una sucesiva superposición de organizaciones colectivas. Asociación para un fin común. Esto mismo puede aplicarse a los acuerdos de Joint Venture en el contexto de una reflexión global relativa a la concentración y cooperación empresarial, que son dos fenómenos característicos de la economía contemporánea cuya constante utilización es consecuencia de su identidad tanto en momentos de expansión y prosperidad como en período de crisis económica.

El origen de los acuerdos de Joint Venture coincide temporalmente con la aparición de las primeras formas de concentración y cooperación empresarial, conceptos que tienen una estrecha vinculación con las inversiones internacionales de capital que empezaron a desarrollarse en la segunda mitad del siglo XX, etapas de desarrollo de las grandes sociedades anónimas y época de expansión colonial. En la actualidad se mantiene la conexión; los acuerdos de Joint Venture reflejan una cooperación empresarial e implican además de manera frecuente una concentración.

En la segunda mitad del siglo XX se han generalizado la colaboración interempresarial, que se materializa en distintas formas de cooperación o de concentración, y puede revestir una intensidad de graduación diversa, que va desde la concentración, pasando por una vinculación sustentada en lazos de carácter jurídico o económico. Entre todas ellas han aparecido con fuerza en los últimos años los acuerdos de Joint Venture, que deben distinguirse de otras formas de cooperación. Para ello es necesario hacer referencia a un concepto de Joint Venture, cuya precisión jurídica pueda ser la máxima posible.

Los motivos de la creciente importancia de estos fenómenos, de concentración y colaboración, son tanto de índole jurídica como económica que se persigue esencialmente limitación de responsabilidad, se pretende fundamentalmente una mejora de la competitividad. Abundando en razones de carácter económico que subyacen detrás de la cooperación y concentración empresarial, se han destacado diversas razones de importancia, tales como las necesidades de acceder a los avances tecnológicos, el interés en penetrar en nuevos mercados, ofrecer respuestas a las demandas del mercado o el abaratamiento de los costos. Todas ellas pueden aplicarse perfectamente a los acuerdos Joint Venture, que son a su vez paradigma de las ventajas que derivan de la colaboración empresarial.

Aunque los fenómenos mencionados de concentración y cooperación empresarial no son nuevos, es conocido que existen numerosos problemas que aún no han sido resueltos satisfactoriamente. En las últimas décadas junto a la problemática de la sociedad, esencialmente de capital, individualmente considerada, se han manifestado toda una serie de problemas derivados de la creciente tendencia a sustituir al empresario social único por una pluralidad sometida a una dirección unitaria o compartida. En la gran empresa, pero no solamente en ella, la sociedad es sustituida por el grupo. Se modifica la relación entre sociedad y empresa, y la sociedad pasa a ser una parte de la empresa. En el ámbito internacional podemos sintetizar estas tendencias señalando que el grupo es la forma de organización de las empresas multinacionales.

Los problemas que derivan de un acuerdo Joint Venture pueden coincidir con los que se plantean ante cualquier modalidad de cooperación o concentración empresarial, pero, además, existe una variada problemática propia, que en muchas ocasiones es metajurídica. Podemos señalar como problemas estrictamente jurídicos más destacados su relación con el Derecho de la competencia, su relación con los grupos de sociedades, la especial vinculación que se establece entre los socios y la problemática estrictamente jurídica que plantea la colaboración especialmente cuando se constituye una sociedad de capital, dadas las posibles dificultades de compatibilizar las intenciones de las partes con las normas societarias. La concentración y la cooperación empresarial, llevadas a cabo por regla general mediante la constitución de sociedades, generan además una serie de problemas que trascienden la problemática propia del Derecho de sociedades y afecta a la normativa de carácter laboral, fiscal o a la propia disciplina contable. Los fenómenos de cooperación y concentración tienen, pues, con carácter general unas connotaciones multidisciplinarias que pueden obstaculizar un estudio unitario y sistemático desde un punto de vista jurídico.

## **CONTRATOS MODERNOS**

Dentro de éste conjunto, un lugar especial, por méritos propios han ganado el *leasing*, el *Joint Venture* y el *Factoring*.

Estos negocios financieros despiertan el interés de la doctrina, jurisprudencia y legislación uniforme, entre otras razones, por su particular desarrollo económico alcanzado en los últimos años en el mercado internacional.

El desarrollo de la contratación masiva de bienes y servicios, los profundos cambios producidos en la economía nacional y mundial, así como las necesidades de seguridad jurídica de las partes que intervienen y el incremento del tráfico comercial motivan la necesidad de seguridad jurídica de las partes que intervienen y el incremento del tráfico comercial, motivan la necesidad de regular mediante un marco legal general y no reglamentarista las nuevas modalidades contractuales, que pueden emplearse alternativamente en la actividad empresarial privada y pública.

La contratación empresarial moderna por su masividad y difusión tienen los requisitos de forma e interpretación de los contratos tradicionales, pero se efectúa en formas estandarizada y orientada a un amplio número de consumidores y usuarios.

Ello ha permitido que se adquiera tipicidad social o consuetudinaria derivada de su permanente y creciente utilización, en ejercicio de la autonomía privada y libertad contractual de las partes.

Sin embargo dichos contratos no son nominados al carecer de una denominación precisa o no están previstos legalmente, carecen de tipicidad legal respecto a la naturaleza y de los derechos y obligaciones emergentes. Por ello tienen la calidad de no nominados pero atípicos, no regulados por la legislación civil y comercial.

Muchas transacciones públicas y privadas que se formalizan mediante estos acuerdos que a pesar de carecer de regulación, cada vez adquieren mayor relevancia en el medio comercial, aun cuando representan un determinado riesgo en términos de solución de un conflicto de intereses o incertidumbre jurídica, así como para el desarrollo de mayores inversiones, y, para el ejercicio de los derechos de los contratantes.

Actualmente se considera que una prudente regulación que contribuya a precisar sus elementos esenciales, no limita en modo alguno sino afirma la autonomía de la voluntad, iniciativa privada y las inversiones.

Por su parte Zaragoza Ramírez señala que con el cambio de los órdenes mundiales, después del desmembramiento experimentado por el campo socialista

y la antigua URSS, las concepciones de la globalización tienden a diseminarse entre las principales tendencias de los últimos tiempos.

Entendida como un patrón dinámico y de interconexión global, la globalización implica una impresionante internacionalización y entrelazamiento de la producción y del comercio.

En las condiciones actuales, cada contrato de inversión implica necesariamente una subcontratación de empresas de seguros, bancos, mano de obra, transporte, trabajos de construcción, transferencia de tecnología, agencias, distribución. Es prácticamente objeto de comercio, la totalidad de los productos que ingresan en el mercado o bien su producción depende de componentes obtenidos comercialmente.

Por otra parte, el proceso se ha caracterizado por un incremento en la capacidad de firmas, con vistas a fragmentar geográficamente los procesos productivos, estimulando el comercio.

La notable reducción de los costos del transporte y de las comunicaciones, ha facilitado la división del proceso productivo con la participación de un mayor número de localizaciones geográficas.

De hecho, la posibilidad actual de participar en estos procesos y de integrarse a los mismos, dependerá de la efectividad con que las empresas sean capaces de enfrentar la competencia y los cambios tecnológicos para acceder a mercados internacionales, con las exigencias la más alta eficiencia, calidad y presentación de los productos.

Este propio desarrollo del comercio sin fronteras, conlleva a que las relaciones jurídicas se desvinculen de los sistemas legales nacionales, haciendo preciso la búsqueda de un novedoso procedimiento que formule en función de la voluntad de las partes, los usos y costumbres y una vía para la selección del derecho aplicable; es decir, una fórmula procesal que responda a las exigencias del negocio y supere las inconveniencias que la inmunidad estatal genera cuando el Estado actúa en éste ámbito.

Actualmente en medio de las grandes pugnas y litigios surgidos de las relaciones contractuales en el ámbito del comercio internacional, se yergue el arbitraje como un modo privilegiado para solucionar tales conflictos.

En el marco de éste contexto internacional, los países americanos a inicios de las década de los 90's puso en práctica un conjunto de medidas destinadas a la

liberación económica, la apertura del comercio exterior y parte de los flujos de capitales que entraron al país, adoptaron la forma de inversiones directas, con el objetivo de desarrollar la capacidad competitiva internacional, bajo la operatividad de mecanismos de mercados.

## **ENCUADRAMIENTO DE LA SOCIEDAD CONJUNTA Y DE LA EMPRESA CONJUNTA**

Es conveniente estudiar la sociedad conjunta como instrumento de concentración, se emplea en el ámbito del comercio internacional para designar un acuerdo de colaboración, esencialmente entre sociedades de capital, se puede sintetizar como la puesta en común de una serie de bienes para un proyecto conjunto cuya realización está directamente gestionada por quienes participan en él, lo que exige destacar su relación con los grupos de sociedades, y en un plano más concreto, referirse a la concentración de la sociedad conjunta como *sociedad holding*, también en este contexto de la concentración debemos ver la posibilidad de considerar a la sociedad conjunta como una fusión parcial de las sociedades participantes.

### **4.- APROVECHAMIENTO DE AGUAS.**

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la que tiene el derecho de regular su aprovechamiento y el aprovechamiento de los demás elementos naturales susceptibles de apropiación.

En la primera parte de su párrafo quinto, el mencionado Artículo 27 señala cuáles son las aguas propiedad de la Nación, y más adelante, en el párrafo sexto, faculta al Gobierno Federal para otorgar a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, concesiones para el aprovechamiento de aguas. En ese párrafo, al hablar de particulares, la Constitución no distingue entre nacionales o extranjeros, y al hablar de sociedades, sólo menciona a las constituidas conforme a las leyes mexicanas por

lo que excluye toda posibilidad de que una sociedad extranjera pueda ser concesionaria para el aprovechamiento de aguas nacionales.

El mismo Artículo 27, en su Fracción I, determina que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas están capacitadas y tienen derecho a adquirir el dominio de aguas y sus accesiones, o de obtener concesiones de explotación de aguas, pero da al Estado la facultad de conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

La Ley de Aguas de Propiedad nacional señala en sus Artículos 1º y 3º cuáles son las aguas de propiedad nacional, repitiendo casi literalmente la primera parte del párrafo quinto del Artículo 27 de la Constitución.

El Artículo 8º de la Ley citada, de conformidad con el Artículo 27 de la Constitución, establece la propiedad plena de las aguas y, en consecuencia, establece la soberanía y dominio de la nación sobre ellas y su derecho para regular su aprovechamiento, a través de los Poderes Federales.

También la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en su Artículo 9º repite la prohibición contenida en el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución de utilizar o aprovechar las aguas de propiedad nacional, o sus productos, sin autorización expresa del Ejecutivo de la Unión, y repite también que los aprovechamientos se conceden únicamente a los particulares o a sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas. Esta Ley tampoco distingue entre particulares nacionales o extranjeros y excluye, del mismo modo que la Constitución, a las sociedades que no estén constituidas conforme a las leyes mexicanas, de tener derecho a obtener concesiones para el aprovechamiento de aguas.

Sin embargo, esa misma Ley agrega otro concepto al mencionar, como una de las causas de caducidad de las concesiones, el traspaso, el gravamen total o parcial de la concesión a favor de Gobiernos, Estados extranjeros, en la admisión de éstos con cualquier clase de participación en la concesión o en la empresa que la explote, y establece como sanción, en este caso, el que pasen al dominio de la

Nación todos los bienes muebles e inmuebles destinados al objeto de la concesión.

Y la misma limitación a la capacidad de los extranjeros para adquirir esa concesión la da la misma Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **I.- LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS.**

#### **1.- TENDENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES.**

Se trata de la importación de capitales provenientes del exterior para desarrollar, impulsar y/o mantener la organización y funcionamiento de las empresas industriales, comerciales, prestadoras de servicios, agrícolas, ganaderas, de comunicaciones y transportes, y de otra índole, con la finalidad de crear fuentes de trabajo, impulsar el desarrollo tecnológico, atender satisfactores que demande un pueblo, obtener ganancias y generar riqueza así como la formación de capitales a favor de los inversionistas y sus destinatarios.

Los países en vías de desarrollo o en proceso de industrialización, requieren para su evolución de inversión de capitales de procedencia extranjera, para estimular y acrecentar su desenvolvimiento social y económico, y en algunos casos es la capacidad de ahorro de los inversionistas nacionales como una limitante, o en su caso, por no contar con los recursos y bienes suficientes para crear más fuentes de trabajo y para la atención de satisfactores que reclama la población.

Al hablar de la importancia de la Inversión Extranjera Directa Theodore H. Moran, argumenta que: dos concepciones sobre su impacto guían la exégesis de su contribución potencial al desarrollo económico de los países receptores. La primera resalta la adición neta de insumos que los inversionistas externos traen a un escenario de competencia vigorosa. La segunda hace hincapié en el efecto potencialmente deformador que podría tener la inversión proveniente de industrias internacionales imperfectamente competitivas, en economías nacionales afectadas por sus propios defectos de mercado...

“Quizá la inversión más aceptada de la concepción de los beneficios de esa inversión empieza con la descripción estilizada de cómo puede ésta ayudar a que los países receptores rompan el círculo vicioso del subdesarrollo. Ahí, la posible nación anfitriona está hundida en un desequilibrio que se inclina hacia la pobreza; los bajos índices de productividad resultan en salarios bajos, que a su vez, producen pequeños índices de ahorro, los cuales ocasionan menores porcentajes de inversión, y así se perpetúan los bajos índices de productividad.”<sup>113</sup>

"La Inversión Extranjera Directa puede romper ese círculo vicioso al complementar los ahorros locales y proporcionar tecnología y técnicas de administración y de mercadotecnia más eficaces para mejorar la productividad... La ganancia en términos de ingreso nacional depende del tamaño de los flujos de capital entrante, así como la elasticidad de la demanda de capital. Más aún, los insumos tecnológicos y administrativos, lo mismo que las transferencias y derramas a las empresas locales, pueden ocasionar que la función de producción nacional cambie hacia fuera... por ello la Inversión Extranjera Directa, debe elevar la eficiencia, aumentar la producción y conducir a un mayor crecimiento económico en el país receptor...

En lugar de cubrir la brecha entre ahorro e inversión, podrían disminuir ambos aspectos internos al sacar utilidades y mudar el capital mediante el acceso preferente a mercados de capital y proveedores de divisas extranjeras locales. En vez de cerrar la brecha entre inversión y moneda extranjera, podrían eliminar a los productores nacionales del negocio y sustituir insumos importados... Lejos de desarrollo social, sus operaciones podrían apoyar a una pequeña oligarquía de socios y proveedores nacionales, como una pequeña élite de trabajadores, al mismo tiempo que envía a muchos de ellos a la categoría de desempleados, si la rigidez de los mercados laborales nacionales fracasa al distribuirlos en ocupaciones más productivas...”<sup>114</sup>

El otorgamiento de licencias es un método común de ampliar las operaciones en el extranjero.

También sostiene Theodore H. Moran, que “ El paso más importante que pueden dar los gobiernos anfitriones en los países en vías de desarrollo y en las economías de transición para promover su propio desarrollo es establecer bien sus fundamentos. Dicho de otro modo, deben proporcionar un entorno micro y macroeconómico firme, no inflacionario, con infraestructura legal y marco regulatorio apropiado que recompense la inversión nacional y/o extranjera ....

113. Moran H. Theodore. *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo*, Editorial Oxford, University Press México, S.A. de C.V., Querétaro, México, 2000, pags. 5 y 6.

114. Ibidem. pags. 6 y 7

debe cuestionarse, qué costos y peligros podrían causar los esfuerzos inapropiados o mal diseñados que buscan coordinar las actividades de ese tipo de inversión...

“Incluso una actividad tan popular y al parecer benéfica como el fomento a la inversión, acarrea posibles peligros para los países receptores. El gasto de recursos públicos para atraer ese capital desvía los recursos del resto de la economía, e impone un castigo a otras industrias al hacerlas menos competitivas en la medida en que los programas para atraer esa clase de inversión son selectivos y específicos, lo que puede crear distorsiones e introducir una dinámica de búsqueda de dividendos en la economía; los potenciales beneficiarios podrían usar su peso político para influir en el proceso de asignación...

La nación anfitriona exige cierta cantidad de contenido local por parte de los inversionistas extranjeros, obligando a los subsidiarios locales a reemplazar los bienes y servicios nacionales que, por definición, son más caros por importaciones menos onerosas. Como toda barrera al comercio, esto genera ineficiencias, desvía recursos de usos más productivos, eleva los precios, reduce el consumo y castiga a usuarios y a consumidores.

“El fomento a la inversión ha venido a ocupar un lugar prominente en las estrategias de crecimiento de los países en vías de desarrollo y las economías en transición... La justificación predominante para el fomento a la inversión proviene de demostrar que tiene resultados positivos. Hay una creencia muy extendida de que los posibles países receptores que adoptan un enfoque intenso respecto al fomento de la inversión tienen mucho más éxito para atraer a las empresas extranjeras que los que no lo hacen así...

Muchos proyectos de la Inversión Extranjera Directa exitosos surgen independientemente de las agencias de planeación que fomentan la inversión: por ejemplo, los equipos de inversión chilenos concentrados en minerales, madera, actividades pesqueras, vino y productos agrícolas, jamás sospecharon que Santiago llegaría a ser un centro de desarrollo de servicios financieros. Los primeros equipos de inversión de la India se concentraron en atraer a extranjeros que invirtieran en las operaciones de ensamblado donde se emplea mano de obra intensiva y poco calificada, y no pensaron en ese entonces, que para sectores en donde se ocupa mano de obra muy calificada, como el desarrollo de programas para computadoras, serían un imán para los inversionistas extranjeros.”<sup>115</sup>

115. *Ibidem*. Pags. 13, 15 .

Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero dicen que: “Los estudiosos del fenómeno de la Inversión Extranjera Directa estiman que una ventaja de la importación de capital radica en su contribución al ingreso fiscal con lo cual puede ayudar indirectamente a cubrir las brechas de ahorro público. Este auxilio en la eliminación del déficit presupuestal resulta especialmente valiosa para los países que tienen dificultades en realizar una adecuada política impositiva en el sector interno. Otro factor positivo de la Inversión Extranjera Directa, en particular para países con un desarrollo científico incipiente, lo constituye la transferencia de tecnología incorporada a la inversión extranjera... Otra ventaja más se refiere a su participación en el adiestramiento de gerentes y administradores locales, así como de trabajadores y empleados de nivel medio; y pueden propiciar el establecimiento de contactos, con bancos extranjeros, mercados de capital, factores y productos, organizaciones de ventas y otras instituciones. Ello permite un flujo de ideas, conocimientos y experiencias que difícilmente se obtendrían de fomentarse tendencias autárquicas; con lo cual se puede alcanzar una competencia internacional más vigorosa, al modificar la estructura del mercado; también es notable la descentralización regional de la industria y el comercio.”<sup>116</sup>

Los elementos de la inversión extranjera son:

a) Aportación de capital, mediante la exportación de fondos que realizan los países desarrollados a los países en vías de desarrollo, aunque con el tiempo pueden revertirse con creces hacia el país que los proporcionó.

b) La dependencia tecnológica. Aunque los países sobre todo en vías de desarrollo o subdesarrollados necesitan los beneficios que acarrea la tecnología avanzada que generalmente acompaña a la inversión extranjera, ello se alcanzará en la medida que haya la apertura respectiva, pero a su vez, se propicia la dependencia tecnológica del exterior.

La facilidad que representa la obtención de tecnología reduce la presión que de otra suerte existiría sobre los gobiernos para promover la investigación nacional, destinando los recursos y facilidades necesarias para éstos pro- pósitos. Ello sucede en especial cuando la tecnología se importa directamente de la matriz, sin que el gobierno imponga ciertos criterios mínimos que obliguen a la filial a establecer centros de investigación propios, con el debido entrenamiento de personal técnico nacional y cuyos resultados beneficien al país de residencia y la empresa que realiza la investigación, con lo cual se corrobora dicha dependencia.

116. SEPÚLVEDA, Bernardo Y CHUMACERO, Antonio. *La Inversión Extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. pag. 24

c) El dominio industrial. Se refiere al control de sectores claves de la economía del país anfitrión por la inversión extranjera. Tradicionalmente la energía y los recursos naturales, las instituciones financieras, medios de comunicación, transporte y sectores militares estratégicos, son actividades que se han considerado deben quedar en poder de nacionales; sin embargo, la preocupación que tienen algunos gobiernos gira en torno al control del sector manufacturero por las empresas extranjeras. Desde luego que corresponde a cada país determinar qué tipo de empresas constituyen el sector clave de su economía, tan es así que han surgido lo que se conoce como áreas estratégicas y prioritarias para proteger a las empresas públicas, de participación estatal y las actividades reservadas a nacionales; así como los rubros en donde se permite la inversión extranjera y sus porcentajes en el capital respectivo.

d) La descentralización industrial. Se refiere a la promoción de la inversión extranjera a nivel regional dentro de un país determinado para impulsar nuevos polos de desarrollo y para crear más fuentes de trabajo en donde se necesiten, para lo cual los gobiernos involucrados deben diseñar las políticas adecuadas, asimismo, con ello se logra descongestionar las zonas industriales o comerciales de gran concentración demográfica y el centralismo de tales actividades.

e) Exportaciones. Por la importancia de la inversión extranjera directa en el sector industrial, el incremento en la exportación de productos manufacturados depende en gran medida de las políticas que adopten las empresas internacionales; ello es así, porque las condiciones del tamaño, tecnología, gestión y canales de comercialización determinan que estas empresas estén en condiciones técnicas iguales o más favorables que las nacionales para competir en el mercado internacional, porque se encuentran en las mejores condiciones para exportar, llevando como un soporte elemental los estímulos fiscales que les otorga el país que propicia o apoya ese tipo de transacciones.

En otras palabras, las normas que los países adopten a este respecto deben ser congruentes con la importancia que le asignen a la presencia de las empresas internacionales o transnacionales y con los objetivos generales de la estrategia de industrialización y comercialización adoptadas; particularmente en lo que toca a la exportación de manufacturas, es un factor determinante en el desenvolvimiento de sus economías de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

f) La dirección de la empresa. Por la disposición del inversionista extranjero para aceptar y fomentar la membresía de nacionales en el Consejo Directivo de la empresa foránea, ha provocado la irritación de los gobiernos locales. El hecho de que la dirección administrativa, técnica, comercial y financiera de la empresa esté depositada en manos extranjeras produce una reacción de antipatía por parte de

los intereses locales y del Estado anfitrión; sin embargo y para una mejor armonía entre los inversionistas extranjeros y los nacionales del país anfitrión, puede darse la transferencia técnica y administrativa a favor de estos últimos, previo a la ejecución de una política de adiestramiento y capacitación del personal necesario o fundamental para ocupar tales responsabilidades.

g) Las empresas conjuntas. Generalmente, la empresa extranjera no favorece su asociación con el capital nacional, mediante el establecimiento de compañías de capital mixto, ya que aquellas tienen una preferencia clara por el control total del capital; no obstante debe advertirse que en el caso de México su legislación en la materia da un enfoque coordinado para sumar recursos financieros, técnicos y administrativos entre nacionales y extranjeros, tal como ha quedado de manifiesto al hacerse el análisis de la Ley de Inversión Extranjera y demás cuerpos legales conducentes, sobre todo para cuidar y respetar la Rectoría del Estado en el Desarrollo Económico Nacional.

h) El desplazamiento de la empresa nacional. La insensibilidad que en ocasiones muestra el inversionista extranjero respecto a ciertas condiciones propias del país huésped ha sido otra fuente de fricción. En este sentido, los empresarios nacionales resienten la marginación que les puede representar la instalación de corporaciones extranjeras. Con frecuencia, manifiestan disgusto por el desplazamiento gradual y por una competencia que consideran desleal, por lo que es un reflejo de la violación al principio constitucional, de libre concurrencia en las actividades comerciales, industriales o de servicios, y un reflejo claro a la tendencia monopolista solapadas en ciertos casos por el país anfitrión.

i) Los plazos de terminación. Se trata de una cuestión que provoca preocupación de los países receptores de capital externo, ante la ausencia de fecha fija de terminación de las operaciones de la empresa extranjera. Una vez instalada, la investigación foránea funcionará por un plazo indefinido, disminuyendo gradualmente la aportación de capital nuevo e incrementando el envío al exterior de utilidades, regalías y pagos por asistencia técnica. Lo que quiere decir que en la legislación nacional se debe precisar el plazo de vigencia de las inversiones directas extranjeras vía licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y sus modalidades cuando son accionistas de sociedades mexicanas o del país receptor.

j) Desviación de Recursos. La empresa multinacional está obligada a expandir sus mercados en forma continua, por lo que surge una ofensiva masiva de parte de estas corporaciones, a favor de formas de consumo típicas de sociedades desarrolladas. Con ello se trasplantan, mediante procesos de imitación extralógica, necesidades artificiales creadas y estructuras de demanda irracional,

que no guardan proporción con los requerimientos de las naciones subdesarrolladas. Los estímulos al consumo provocan una transferencia del ahorro personal a la corporación transnacional y al exterior, lo cual tiene cierta relación con la salida de ganancias e inversiones hacia otros países en perjuicio del Estado subdesarrollado o en vías de desarrollo.

k) La cuestión de extraterritorialidad. Una razón que provoca la preocupación de los gobiernos por una posible pérdida de control de las operaciones de las empresas multinacionales se refiere a la cuestión de la extraterritorialidad, esto es, la aplicación de políticas o legislación por el gobierno de un país a entidades residentes en otro país, lo cual puede provocar atentados a la esencia de la soberanía territorial y a una competencia desleal en perjuicio de los inversionistas nacionales.

l) Conflictos políticos. El enfrentamiento de poderes entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros no se manifiesta por lo general en un conflicto abierto, existe tan sólo una tensión constante. Sin embargo, la confrontación aflora en aquellas instancias en que los gobiernos, en uso de poderes soberanos, establezcan normas que regulen, limiten o condicionen la libertad irrestricta de acción de las empresas multinacionales; por lo tanto, en esas condiciones a estas últimas y por convenir a sus intereses deben aceptar regirse por dichas reglas, o en su caso celebrar un concordato industrial o comercial con el país anfitrión que ser eliminadas del sistema.<sup>117</sup>

117. *Ibidem*. Págs. 25 a 45.

## 2.- EL CAPITALISMO MONOPOLISTA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

Expresa José Luís Ceceña Gámez, que las características del capitalismo son: “Es un sistema de lucro; exista la propiedad privada de los medios de producción; hay dos clases antagónicas, capitalistas y trabajadores; es una economía mercantil, es decir la producción se destina al mercado y existe la anarquía de la producción; es un sistema que no se desenvuelve de manera suave, equilibrada, sino esencialmente con fluctuaciones cíclicas; el desarrollo es desigual, tanto dentro de cada país como a escala internacional, y está sujeto a contradicciones antagónicas, de las cuales la fundamental es que la producción es social y la apropiación privada. Este sistema ha pasado por tres etapas de su desenvolvimiento: la primera es la de la libre competencia o etapa premonopolista; la segunda, conocida como monopolística, y la tercera la del capitalismo monopolista del Estado...en ésta última es cuando surge y tiene importante presencia la inversión extranjera, y se ubica a finales del siglo XIX, consolidándose en el siglo XX...

“La competencia misma engendra el monopolio, que el capitalista en su afán de lucro, se enfrenta a sus rivales y tiene planteado un problema que consiste en poder influir sobre dos elementos, que son el precio y el costo, dado que la diferencia viene a ser la utilidad, llevando como soporte aumentar las inversiones y crecer lo más que se pueda, es así como se forman los monopolios, al concentrarse en una o pocas manos el capital y la riqueza.<sup>118</sup>

En el capitalismo monopolista del Estado, hay una estrecha relación entre los grandes inversionistas y el Estado, o un ensamblaje entre éste y los monopolios, para apoyarlos en la creación de fuentes de trabajo y generación de riqueza, teniendo los siguientes ingredientes: se trata de empresarios de grandes proporciones; manejan presupuestos enormes, mediante los cuales influyen en las actividades económicas a través de grandes pedidos militares, insumos, herramientas, bienes y servicios; realizan inversiones públicas cuantiosas. Esto, además de su acción reguladora a través de tarifas, subsidios, políticas monetarias, crediticia, fiscal, de comercio exterior y otras facilidades de inversión.

Algunos consideran que la formación de monopolios significa destruir la competencia o libre competencia en la industria, el comercio y la prestación de servicios de diversa naturaleza, en perjuicio de medianos y pequeños inversionistas sobre todo nacionales; destacándose la competencia de gigantes

118. CECEÑA GÁMEZ, José Luís. *Capitalismo Monopolismo e Inversión Extranjera. Política Mexicana sobre Inversiones extranjeras*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1980. Pags. 12 y 13

en dichos giros para apropiarse en su máxima expresión de las ganancias o plusvalía en las esferas nacional e internacional.

Adicionando sus comentarios Ceceña Gámez, agrega que: “La inversión extranjera no viene a ser sino manifestación de ese proceso de expansión monopolista, la misma que tiene lugar dentro de los propios países metropolitanos, aunque a veces con métodos recrudescidos, en virtud de que cuando van al exterior al menos en épocas pasadas, se encontraban con condiciones más favorables que dentro de su país: gobiernos débiles, desocupación, salarios muy bajos, condiciones éstas que les podrían favorecer más su conducta expansionista y de dominio... junto con esto se podría decir que, si las condiciones en lo exterior cambian y se tornan más desfavorables que en el interior, los monopolios ajustarán su conducta a las condiciones que establezcan los países huéspedes, el móvil principal de las inversiones extranjeras es el lucro, el aumento de sus ganancias a corto y mediano plazo y el predominio de mercados...

“Respecto a los países huéspedes y a las consecuencias que estas inversiones extranjeras tienen con sus inversiones internacionales, podemos señalar que ellas son de tendencia monopolista, movidas por el mismo impulso de obtener utilidades más altas y que la conducta es semejante a la que siguen dentro de sus propios países,... vienen a nuestros territorios a absorber empresas medianas y pequeñas en su proceso de expansión; tratando de influir sobre los gobiernos locales y determinar su política conforme a sus intereses capitalistas; elevando los precios de bienes y servicios al nivel que el mercado lo permita...”<sup>119</sup>

“En los años de la posguerra, fueron de progresiva consolidación del capitalismo monopolista del Estado; los monopolios norteamericanos se expanden vertiginosamente, penetran cualitativa y cuantitativamente en México, haciendo de la economía de éste una estructura con dicha tendencia en todos sus sectores: capital nacional, extranjero y del Estado...

“Las inversiones extranjeras son el pivote del mecanismo económico aplicado como torniquete a los países subdesarrollados para exprimir a sus pueblos y aumentar la acumulación capitalista en escala mundial, y por ello también el de la acentuación hasta límites extremos de la explotación del trabajo, con sus notables consecuencias en el incremento de la plusvalía o productividad, desempleo, subocupación y miseria de las masas no marginadas sino inherentes en todo el sistema.

119. *Ibidem* pag. 22 y 23.

La expansión capitalista exige no sólo la inversión de excedentes que en un país de origen se acumulan, sino la expansión del sistema para explotar con mayor intensidad y eficacia, para producir plusvalía en los pueblos dominados y en las medidas de las características que el desarrollo desigual haya impreso en ello; en el caso de México que no logra su independencia económica al parejo de la política obtenida con la independencia nacional, como consecuencia del subdesarrollo.

La inversión extranjera hasta 1973, fue gobernada y controlada por preceptos constitucionales y ordinarios muy generales, de lo más sobresaliente fue el contenido del Artículo 27 de nuestra Ley Suprema; sin embargo, y en abundamiento a lo ya expresado de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión extranjera, expedida en el citado año; las actividades económicas fueron agrupadas en cinco grandes capítulos identificados como: actividades reservadas totalmente al Estado; actividades exclusivas de mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros; actividades con intervención de capital extranjero hasta en un 49%; actividades en las que existe capital mixto nacional y foráneo, pero con un mínimo del 51% para los mexicanos; actividades sin restricciones para los extranjeros, sujetándose a los mismos derechos y obligaciones que los mexicanos; subsistiendo las limitaciones contempladas en el Artículo 27 Constitucional para los extranjeros, que ya hemos analizado, en cuanto a tierras, aguas, minas y diversos rubros de concesiones.

No obstante se sigue dando apertura al capital extranjero, ante la carencia de recursos nacionales, por lo cual se corrobora, que México, sigue siendo un país dependiente de las inversiones extranjeras en un porcentaje considerable. La industrialización substitutiva de importaciones, si bien ha contribuido al desarrollo tecnológico, en la creación de fuentes de trabajo, la atención de satisfactores y en la adquisición dentro de nuestro territorio de muchos artículos que antes se traían de fuera, no liberó al país de las importaciones porque la demanda de bienes y servicios sigue siendo elevada y se tiene que recurrir a mercados exteriores; lo que indiscutiblemente nos obliga a proponer mayor inversión nacional, pugnar por el ahorro interno, y en cierta forma seguir atrayendo capital extranjero pero supeditado a los intereses locales, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.- LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN, SU ENLACE CON LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

A lo largo de la historia económica de México, el capital extranjero ha tenido una importancia y una función variable, hemos visto que en los primeros años de nuestra intranquila vida independiente, los empréstitos extranjeros servían para aliviar la bancarrota del erario nacional y las primeras inversiones privadas en la minería y en los ferrocarriles fueron, en gran parte, el soporte de nuestra raquítica economía; basada en la explotación de bienes naturales y de actividades primarias. Después de la Guerra de Reforma y el Imperio de Maximiliano, se hace más patente la necesidad de capitales extranjeros provenientes del exterior en ese tiempo, y rindieron un saldo desfavorable para el país por la desigualdad en el trato de nacionales y extranjeros, lo cual fue muy visible en la segunda mitad del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX, la formación de grandes monopolios bajo la protección del gobierno, quiebra de algunas empresas como la de los ferrocarriles, la injusticia con los trabajadores, lo que también culminó con la expropiación de la industria petrolera del 18 de marzo de 1938.

Lo anteriormente expuesto dio lugar a importantes cambios políticos, jurídicos y económicos en la segunda mitad del siglo XX, siendo visible que el inversionista privado, sintió una marcada preferencia por las inversiones industriales y comerciales, con una tendencia de crecimiento y de progreso de nuestra economía y del mercado nacional con el signo de la industrialización, aumentando las importaciones de bienes de capital y las exportaciones de bienes de insumos y bienes nacionales a precios desfavorables.

Por experiencia política que son siempre una enseñanza, los capitales extranjeros de todos los países exportadores de capital ha modificado en estos años su sistema de trabajo y han establecido nuevas políticas en los países en que colocan su capital. La vieja fórmula de la máxima explotación, creando desigualdades y discriminación entre los empleados y técnicos extranjeros y los nacionales, la nueva pauta es el trato equitativo entre tales trabajadores.

La tendencia trazada políticamente fue la de darse amplias facilidades al inversionista extranjero, siempre y cuando se sujete a nuestro sistema jurídico, pues en su mayoría llegan con importantes proyectos de inversión que garantizan el futuro económico del país, fue así como se pudieron emprender muchas obras y servicios recomendadas por la tecnología moderna. El ahorro externo en alto grado representó un estímulo para las inversiones internas mexicanas, con capacidad para que en el futuro sea autofinanciable en sus necesidades y

proyectos de inversión, y que pueda convertirse en un país exportador de capitales.

Las inversiones extranjeras son convenientes en principio y si no se obtuvieron en la proporción requerida, los planes de desarrollo económico del país se verían interrumpidos y el país dependiendo sólo de la inversión nacional, avanzaría con gran lentitud y en detrimento del nivel de vida de los mexicanos.

La comparación entre las cifras de pago del servicio de inversiones y préstamos extranjeros durante un determinado período de tiempo, con las cifras de las nuevas inversiones extranjeras en ese mismo período de tiempo, no nos permite concluir sobre la capitalización del país, porque para llegar a una conclusión de esa naturaleza tendríamos que agregar a las cifras de las nuevas inversiones extranjeras, el monto de las antiguas inversiones, que son las que producen las utilidades y los intereses que se transfieren. Pero sobre todo, el fondo del problema es otro, mucho más importante y profundo. El pago de utilidades e intereses de las inversiones extranjeras y su transferencia al exterior es compensado con el aumento del producto territorial que dichas inversiones producen y con el consiguiente desarrollo de la economía nacional y del ingreso *per cápita* de sus habitantes.

En otras palabras, si el capital extranjero colabora en el desarrollo económico de México, facilita capital con intereses bajos, promueve la creación de industrias básicas asociándose con el empresario nacional, puede cumplir satisfactoriamente la finalidad de incrementar la productividad del país y aumentar el coeficiente de ahorro nacional; pero si la magnitud y la proporción de la inversión extranjera llega a ser muy alta, aun en el caso más favorable en que la mayor parte de sus utilidades se reinviertan, aumentaría el coeficiente del ahorro, pero no sería ahorro nacional, sino ahorro del sector extranjero y continuaría el endeudamiento con el exterior, lo que acarrearía su inestabilidad de pago.

Es cierto que a raíz de la globalización, objetivamente tiende a reducir el ámbito de asuntos propios de la política interior de los Estados. Un ejemplo típico es el de los derechos humanos, incluidos los derechos electorales, en cuyo incumplimiento influyen más las entidades de carácter internacional, sin que nadie pueda evitarlo.

Pero al mismo tiempo, para que esa globalización sea democrática, es preciso no sólo preservar sino fortalecer la capacidad de autogobierno de cada nación. Es evidente que la política interior de México se ve influida, a veces de plano subordinada a directivas extranjeras, específicamente norteamericanas. Mucho más durante los cambios estructurales y la modernización, que en cualquier época posterior a la Revolución de 1910, la gama cubre desde cuestiones

aparentemente sólo económicas y sociales, hasta aquellas tan políticas como la composición del gabinete gubernamental.

Por supuesto que una economía como la mexicana tiene que liberarse del excesivo intervencionismo estatal, junto con la caída de empresas estatales y paraestatales preñadas de ineficiencia, despilfarros y corruptelas. En este país donde el subdesarrollo de su clase empresarial ha tenido que compensarse, entre otras muchas cosas, con grandes dosis de intervencionismo estatal. La privatización a ultranza –sin matices ni excepciones- no puede sino traducirse en una especie de soberanía autoestrangulada. Virtualmente cada espacio económico del que sale el Estado, a menudo tiende a ser ocupado por el capital extranjero.

A cambio de impulsar como nunca la privatización del sector agropecuario, se pasa por encima de un pilar de la cultura campesina: la tierra como parte de la vida y no sólo como medio de sobrevivencia. En esa acción han caído empresas que simbolizan luchas históricas (Cananea), y otras que llevan ese camino PEMEX y sector eléctrico. En ese sentido parecen no salvarse, puertos, comunicaciones y transportes; espacio territorial, marítimo y aéreo; en la administración salinista, como ocurrió en el Puerto de Veracruz, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, y ferrocarriles, que fueron privatizados.

Con la vigente Ley de Inversiones extranjeras, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte e instrumentos de esa naturaleza se está dando margen a una mayor inversión extranjera en México y como consecuencia a un crecimiento de la privatización, abriéndose las puertas en forma parcial en las áreas conocidas como estratégicas, y casi totalmente en las prioritarias; en estas condiciones y al tratarse de un país subdesarrollado, la privatización tiende a menudo, a ser sinónimo de extranjerización, o sea, dando lugar a ceder más espacio al capital extranjero, lo que conlleva a una mayor injerencia política y económica no nacional.

Después del gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), se acentuó la dependencia económica de México respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, elevándose con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, vigente desde el 1º de enero de 1994, lo cual sigue siendo notable hasta el gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada, dados los fuertes intereses financieros que se han establecido en nuestro país, lo grave de esta injerencia, es la pérdida que estamos sufriendo los mexicanos, en cuanto a nuestra soberanía económica y política, ante esa dependencia del exterior, y la regla del juego en el futuro, debe consistir en recuperar nuestra supremacía en lo

interno y la independencia en lo externo en los aspectos citados, si es que de verdad se quiere alcanzar nuestro pleno desarrollo institucional.

## **II.- DESARROLLO TECNOLÓGICO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA**

Se reconoce el atraso tecnológico de México, y el monopolio de estos conocimientos en los Estados desarrollados, que los utilizan para consolidar la dependencia de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, a más de la sangría económica; sin embargo se acepta la necesidad de fortalecer la estructura productiva del país con esa corriente tecnológica. Enfatizamos la necesidad de desarrollar la tecnología de la informática por el soporte que representa para los sectores privados y públicos en la toma de decisiones a corto, mediano, y largo plazo. Por eso el problema tecnológico se debe contemplar en coordinación con la fase operativa del aparato productivo, bajo la responsabilidad del sector privado y público, y concebido en las directrices de un Plan de Ciencia y Tecnología, necesariamente armonizado con un Plan Nacional de Desarrollo, que no obstante contar con ambos planes, el estancamiento tecnológico continúa siendo evidente.

La informática por sí misma, como cualquier técnica, no se justifica si no se pone al servicio de los valores históricos, culturales, políticos, decididos libremente por la comunidad. Esta abigarrada y compleja suma de conocimientos cumple sus objetivos, si nos vincula más entre nosotros mismos, nos conocemos mejor y, por el conocimiento y las definiciones políticas llevadas a su ejecución, podemos transformarnos.

Queda claro que el peso tecnológico está a cargo del Estado y en una mínima parte contribuyen mediante la operación de sus programas, algunas grandes empresas privadas nacionales y transnacionales, al igual que ciertas instituciones educativas y de investigación, como el Instituto Politécnico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de estudios Avanzados, Centro de Investigaciones Agrícolas del Noreste, etc., los demás centros de educación superior permanecen al margen de este problema, no obstante que les incumbe.

Por eso el aspecto tecnológico se considera como un punto importante de estrategia para el cambio estructural. Se acepta el adelanto de algunas ramas de la ingeniería, agropecuaria, biomédicas y física, pero con el fin de complementarlas y de impulsar otros apartados de las ciencias básicas y aplicadas, que sirven de soporte de nuestra investigación y tecnologías, se hace indispensable su integración, cuyas políticas al respecto se fijan como políticas sectoriales.

El desarrollo tecnológico en la industria debe distinguir entre aquellas ramas en las que es indispensable la integración de procesos tecnológicos complejos y de elevado grado de mecanización, y aquellas otras en las que se puede conservar un requerimiento alto, directo o indirecto, de mano de obra. Se pondrá atención especial en el seguimiento, desarrollo y aplicación de las tecnologías de punta que inciden en las ramas básicas y estratégicas y/o que se prevea sean de alto potencial económico a mediano y largo plazo, como es la electrónica, la biotecnología y los materiales estratégicos.

Para alcanzar un nivel de desarrollo tecnológico que impulse la independencia nacional y la productividad de acuerdo con el programa de mediano plazo de desarrollo tecnológico y científico, se debe de adoptar una estrategia activa y no defensiva de importación de tecnologías, basadas en criterios de selectividad mediante los que se ha intensificado el proceso de adaptación. Se han estructurado apoyos de todo tipo a la investigación y desarrollo tecnológico relacionado con las necesidades de integración del aparato productivo, tanto para las etapas de asimilación y adaptación como de innovación. El Estado deberá estimular y fortalecer la demanda y uso de las tecnologías nacionales utilizando su poder de compra en la adquisición de productos elaborados a base de dichas tecnologías y destinando mayores recursos financieros a los proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías prioritarias.

Deberá impulsar al máximo la capacidad de formación y capacitación bajo diversas modalidades: estimulando la capacidad de los trabajadores en las empresas y fuera de ellas, la participación de la industria en el diseño de los planes educativos relacionados con el área y la participación de los estudiantes en las áreas técnicas y en las actividades productivas. Para ello, se debe enfatizar menos en los instrumentos regulatorios y más en los promocionales, así como el financiamiento preferencial y la asistencia gubernamental especialmente tratándose de empresas pequeñas y medianas.

Se debe fijar a corto y mediano plazo:

- Aumentar significativamente la autodeterminación científica y tecnológica del país.
- Avanzar en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biológica y social.
- Ofrecer soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país.
- Coadyuvar al desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios.
- Crear conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación.

Quizá el punto álgido del problema tecnológico sea el de su transferencia, a cargo de los países desarrollados y que tienen en las transnacionales que operan en los Estados en vías de desarrollo, un campo fértil de control en la industria y los servicios, al igual que un mecanismo descapitalizador vía regalías, derechos de marca, patentes, etc., por el uso de esas tecnologías.

En el marco anticrisis de la economía, mexicana, ¿qué tan operativos y oportunos son los cambios del derecho económico que regula, orienta y, a la vez restringe la inversión extranjera directa? Por el momento se encuentra en inmejorable posición política y económica (en especial la de Estados Unidos de Norteamérica), para negociar y sacar las mejores ventajas y minimizar los riesgos en nuestro país.

Pensar en ese tipo de financiamiento con una mayor cobertura para sus acciones y desplazamientos, es mirar un ángulo del problema que desde hace varias décadas han perfeccionado sus mecanismos para poner en predicamento nuestras decisiones y de paso nuestra soberanía. Si estas inversiones directa e indirecta, generan las bondades que pregonan sus voceros, tuviéramos otros resultados en los campos en que desenvuelven.

## **1.- ANÁLISIS DE LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y POLÍTICAS AL RESPECTO.**

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de diciembre de 1993, fue expedida la Ley de Inversión Extranjera, entrado en vigor al día siguiente de su publicación, quedando abrogada la Ley para Promover la

Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. La nueva compilación es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional, siendo por lo tanto reglamentaria de la fracción XXIX-F del Artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en donde es visible que, es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

La Constitución Federal da un tratamiento igualitario a los inversionistas nacionales y extranjeros, al tener derecho a las mismas garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la misma. En el Artículo 5º de ese cuerpo legal encontramos la libertad de trabajo, de profesión, o de industria para todas las personas que radiquen, tengan una inversión o capitales en el territorio nacional. Por su parte el Artículo 32 de nuestra Carta Magna, dice que: los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano...” por otro lado el Artículo 33 de la Carta Magna, dice: “Son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

El inversionista extranjero, es la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana o a las entidades públicas o privadas extranjeras sin personalidad jurídica, que participen con su capital social en actividades industriales, comerciales, en créditos o en prestación de servicios dentro del territorio nacional mexicano, ya sea como socios o como accionistas.

Además en su Artículo 2º de la Ley de Inversión Extranjera, define o considera la inversión extranjera, como la participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas; la inversión realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; la participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplado en ella.

Para los efectos de la Ley en comento, en general, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros en el país con calidad de inmigrados.

Asimismo se establece que 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 la Ley que se comenta.

Las reglas sobre la participación de la inversión extranjera en las actividades del sector financiero contempladas en la citada Ley se aplicarán sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas para esas actividades, de forma tal, que para efecto de determinar el porcentaje de inversión extranjera en las actividades económicas sujetas a límites máximos de participación, no se computará la inversión extranjera que 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.

La Ley de inversiones extranjeras contempla que están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

- Petróleo y demás hidrocarburos;
- Petroquímica básica;
- Electricidad;
- Generación de energía nuclear;
- Minerales radioactivos;
- Telégrafos;
- Radiotelegrafía;
- Correos;
- Emisión de billetes;
- Acuñación de moneda;
- Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y
- Los demás que expresamente señalen las disposiciones aplicables.

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

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

- Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;
- Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cables;
- Uniones de crédito;
- Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia; y
- La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La inversión extranjera no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas con antelación, directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo referente a la inversión neutra.

Es importante resaltar que la Ley en glosa, establece actividades económicas y sociedades en las cuales la inversión extranjera solamente puede participar, a lo más, con un porcentaje específico.

- I. Hasta el 10% en:
  - Sociedades cooperativas y 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). Sociedades controladoras de grupos financieros;
  - b). Instituciones de banca múltiple;
  - c). Casas de bolsa;
  - d). Especialistas bursátiles;
  - e). Instituciones de seguros;
  - 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 relacionadas con el mercado de valores
- l). Sociedades de inversión
- m). Administradoras de fondos para el retiro

mediante una iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relacionadas con el Banco de México y leyes financieras, presentada por el titular del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión el 26 de marzo de 1998, se abre la posibilidad de que las personas físicas y morales extranjeras podrán intervenir como accionistas mayoritarios hasta en un 100% para controlar la Banca Comercial Mexicana, por tanto podrán adquirir instituciones de mayor capacidad financiera como el Banco Nacional de México y el Banco de Comercio entre otros desde luego todo ello bajo la regulación y vigilancia del Gobierno Federal.

## **2.- NEGOCIOS Y OPERACIONES EN QUE PUEDA CONSISTIR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.**

La terminología de la Ley, en el último párrafo del Artículo 2º que analizamos, por lo que se refiere a bienes y operaciones, es la siguiente: En la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere”. El uso de los artículos definidos los y las, respecto a los bienes y a operaciones, nos lleva a afirmar que el predicado “a que la propia ley se refiere”, se aplica, tanto a los bienes como a las operaciones. Dicho sea con otras palabras, que los bienes que pudiera ser objeto de la inversión extranjera regulada por la LIE, solamente son aquellos “a que la propia ley se refiere” .

No obstante, otro Artículo de la ley, el 3º, que establece la llamada “Cláusula Calvo”, o sea la renuncia del extranjero a invocar la protección de sus gobiernos respecto a “bienes de cualquier naturaleza”, que adquiera en el país, es evidente y claramente más amplio que este principio del Artículo 2º. Pues bien, aunque no pretendamos analizar la Cláusula Calvo, por considerar que su estudio forma parte del Derecho Internacional, más que de *derecho privado* al que nos limitamos en esta tesis, el Artículo 3º va mucho más lejos de sus precedentes, o sea, la fracción I del Artículo 27 de la Constitución y los Artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional (*Diario Oficial de la*

*Federación* del 21 de enero de 1926), los cuales limitan la aplicación de la cláusula a tierras y aguas situadas en las zonas prohibidas. Según el nuevo texto de la Ley, en cambio, la cláusula se aplica a todos los bienes que adquiera cualquier extranjero, ya sea que se trate o no de una inversión extranjera en el sentido que se ha dado a tal concepto respecto a la LIE. Ahora bien, el alcance primitivo de las restricciones y renunciaciones comprendidas en la Cláusula Calvo fue objeto de ampliaciones posteriores; desde el Reglamento de la Ley Orgánica citada, que se aplicó a todas las sociedades “que deseen estar en posibilidades de admitir socios extranjeros y de adquirir tierras, aguas y sus accesiones”, inclusive “fuera de las zonas prohibidas, hasta el llamado Decreto de Emergencia (*Diario Oficial de la Federación* 7 de julio de 1944), que amplió el alcance de la mencionada Cláusula, a negociaciones, empresas, concesiones, arrendamientos por más de 10 años y fideicomisos, sobre inmuebles (Artículo 1º). Lo que pasa es que la ley, en su loable afán de comprender y reglamentar en un texto todo lo referente a inversiones extranjeras, incluyó fenómenos como éste de la Cláusula Calvo, dándole un alcance mucho mayor que la que había tenido; como también comprendió a los fideicomisos sobre inmuebles, destinados a finalidades industriales y turísticas, en fronteras y litorales, a pesar de que en ellos no intervengan inversionistas extranjeros, no obstante lo cual, por paradójico que resulte, se aplicará la ley sobre inversiones extranjeras.

Analicemos cuáles son los bienes referidos en el Artículo 2º de la LIE, se refiere a ciertos títulos como son los títulos representativos de capital, o sea a las acciones, títulos de crédito, certificados de participación, que adquieran los socios en las sociedades civiles y en las mercantiles de carácter personal, incluyendo a las S. de R.L. y a las sociedades cooperativas, al hacer aportaciones para integrar su capital social, bienes inmuebles, y las empresas.

Como hemos dicho, cuando la Ley, en su Artículo 2º, habla de adquisiciones, se refiere tanto a los negocios traslativos de dominio, como a las adquisiciones de uso o de goce de un cosa, pero cuando este Artículo habla de adquisiciones de activos fijos de una empresa, y en seguida del arrendamiento de los activos esenciales para su explotación, claramente se está refiriendo a actos y negocios distintos, cuyo objeto también es diverso. En el primer caso, estaremos aquí en presencia de actos traslativos de dominio meramente, en su sentido más amplio (compraventas, permutas, donaciones, transmisiones fiduciarias, aportaciones, etc.), pero no de actos no traslativos de dominio (v. gr., alquiler de activos fijos, usufructo de acciones propiedad de un “*holding*”); el segundo caso, en cambio, se refiere al arrendamiento y, por analogía, a cualquier otro contacto similar, o sea, no traslativo de dominio, sino que solamente conceda el uso y el goce de una cosa, de un derecho o de un servicio, como sería el caso del comodato, de la medianería, del usufructo de la concesión del uso de una marca, de un nombre

comercial o de una patente, e inclusive, quizás, el arrendamiento de servicios (*locatio conductio operis*), cuando ellos constituyeran “activos esenciales para la explotación de una empresa” (como puede ser el caso de un técnico especialista de cuya experiencia dependen el éxito de una negociación).

Es decir, la aplicación analógica que en una materia mercantil como esta que analizamos de la LIE (adquisiciones y arrendamiento de empresas de bienes de éstas), permite al Artículo 75 fracción XXIV, que nos lleva a comprender dentro del concepto de adquisiciones a cualquier negocio traslativo, pero sólo a los que este carácter tengan; y dentro del concepto de arrendamiento, solamente a contratos en que se transmita el uso y no la propiedad de la cosa.

Las operaciones que realizan los inversionistas extranjeros, se limitan, de acuerdo con el texto del último párrafo del Artículo 2º de la Ley, a aquellas “a que la propia ley se refiere”. Igualmente que en el concepto de inversión extranjera, para los efectos de la LIE, se integra con dos elementos, a saber, uno personal, o sea el sujeto que realiza la inversión, y objetivo el otro, o sea la inversión misma que se realiza. Que, por tanto, la falta de concurrencia de ambos elementos, no plantea el caso de una inversión extranjera regulado en la Ley; un extranjero comprendido en las fracciones I,II,III del Artículo 2º, o sea una sociedad mexicana a que alude la fracción IV de esta norma, que realicen en una inversión distinta a las “referidas en la LIE”; o una inversión de las comprendidas en esa Ley que fuera realizada por un sujeto distinto a los comprendidos en cualquiera de las cuatro fracciones en mención, serían ajenos a ella.

Aquello, es perfectamente posible y se da a diario; compras, ventas, arrendamientos, contratos de suministro, cesión o transmisión de derechos, en que intervienen extranjeros, radicados o transeúntes en el país, o que celebran y ejecutan desde el extranjero, no están necesariamente regulado por la LIE, porque cada una de esas operaciones, a su vez, pueden no estar reglamentadas en ella.

Lo segundo, es más difícil, o sea que exista un sujeto distinto de los enumerados en las cuatro fracciones del Artículo 2º, y que por ello, a pesar de que se realice alguna de las inversiones reguladas en la ley, no se esté en presencia de una inversión extranjera. Sin embargo, la hipótesis es posible, en cuanto a que existieran entes sin personalidad jurídica que no constituyan una unidad económica, y sobre todo, empresas mexicanas, cuyos titulares no sean sociedades, o sea, el caso frecuente de empresas o negociaciones a cargo de empresarios individuales extranjeros.

Por otra parte, el texto de la norma en comento indica que la “inversión que se realice... en las operaciones a la propia ley se refiere”.

Esto quiere decir que dicha inversión requiere de dos elementos: el acto mismo de invertir; y a virtud de alguna de las operaciones reguladas en la ley.

Ciertas operaciones comprendidas en la Ley, no se refieren a inversión, erogación, desembolso o entrega alguna de bienes por el inversionista extranjero (concepto estricto de inversión), sino que se refieren a actividades exigidas por ella o por el RRIE meramente para efectos instrumentales, administrativos o de concesión de permisos y autorizaciones, como serían los casos de cambio de acciones; la concesión de acciones al portador en nominativas; la presentación de solicitudes para obtener autorizaciones de la CNIE. En estos últimos casos evidentemente que no estaremos en presencia de una inversión extranjera, aunque dichos actos sean, en un caso, el supuesto leal y en otro, efecto y consecuencia de la inversión, de tal manera que si no existiera ésta, no procedería ni canje ni conversión ni solicitud alguna. En cambio, cuando se celebre una operación de las referidas en la ley, que sí suponga una inversión real, o bien, el control del manejo de una empresa, se aplica la LIE y existirá una inversión extranjera, desde el punto de vista de la Ley misma.

El otorgamiento de garantías no está regulado en la Ley, ya que la única referencia a ellas es la de la fracción IV del Artículo 23, que enumera los sujetos (los comprendidos en las fracciones I, II, y IV del Artículo 2º), las operaciones (fideicomisos), los títulos (representativos de capital que sean propiedad de extranjeros, o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones), y las resoluciones que dicte la CNIE. Podría afirmarse que la LIE, en los términos del Artículo 2º, último párrafo, “se refiere a ellas”, y que por ende, las garantías o ciertas garantías pueden ser y constituir una de las formas de inversión extranjera regulada en la propia ley.

No obstante, tal afirmación carecería de bases, no sólo por la falta de reglamentación y de referencias específicas a los negocios de garantía, sino porque del texto de la única norma que a ellas se refiere, o sea, del artículo 23, fracción IV, aparece que el objeto de la inversión y del registro son las acciones, los títulos representativos del capital, que el extranjero adquiera como propietario o como garante. Esta interpretación y el alcance de la norma antes citada, se robustece con el texto del Artículo 34 del RRIE.

A pesar de lo anterior, la naturaleza y los fines de ciertas garantías, así como de otros negocios que no son tales (v. r., el depósito de acciones, su endoso fiduciario, el fideicomiso de administración de ellas, el embargo), pueden atribuir

el derecho de voto, y en caso de ejecución de la garantía, por incumplimiento, o de que se remate el bien embargado, la propiedad de ellas.

En el primer caso, o sea cuando a virtud de cualquiera de dichos negocios (o de otros distintos), se adquiriera por el extranjero “la facultad de determinar el manejo de la empresa”, estaríamos ante una de las manifestaciones de la inversión extranjera (Artículo 5º y 8º Párrafo segundo), que debe registrarse en los términos del Artículo 19 del RRIE y, en consecuencia, registrará el sistema de la LIE.

En la segunda hipótesis, parece que, con mayor razón, registrará el sistema de la Ley y del RRIE, ya que se adquirirían el dominio, por cualquier título, de dichas acciones (Artículo 2º y 8º, primer Párrafo) empero, por una parte, el dominio, la propiedad de las acciones, sólo se adquiriría al ejecutarse la garantía o adjudicarse judicialmente el bien embargado (la acción) a favor del inversionista extranjero.

Nuevamente estamos en presencia de una laguna de la Ley. Esta, la LIE como el RRIE, sólo exige el registro de las garantías sobre acciones, que se otorguen a favor de extranjeros, y nada más. En consecuencia, la LIE no prohíbe ni limita, el otorgamiento de tales garantías, o el embargo de las acciones, ni tampoco somete a su validez al régimen de autorizaciones que indica el Artículo 5º Párrafo tercero, pero unos y otros sí deben inscribirse en el Registro; y obviamente, repetimos, si a virtud de dichas garantías o del embargo, se adquiriera el derecho de voto, se aplicaría la solución que dimos a la primera hipótesis.

Por otra parte, si a virtud de la ejecución de garantías o del embargo, el extranjero adquiriera las acciones, y si, en tal caso, debiera regir el sistema de la LIE, en cuanto a los porcentajes del Artículo 8º (25% del capital social), tendría que concluirse que ninguna garantía ni embargo alguno sobre acciones sería legal, cuando se comprendieran más del 25% de las que representen el capital social de la empresa; salvo que se obtuviera la autorización de la CNIE, que fija el Artículo 5º, Párrafo tercero.

El pago de dividendos supone la concurrencia de varios ecos jurídicos, o sea, que el balance anual que muestra la situación económica de la sociedad arroje utilidades que pueden repartirse entre los socios; que dicho balance sea aprobado por la junta o asamblea de socios correspondiente y que, finalmente, éste órgano social resuelva el reparto.

Pues bien, a pesar de su carácter complejo, éste derecho no está regulado en la LIE, sino solamente “referido, en el Capítulo VI de Disposiciones Generales, cuando se trata de las sanciones (Art. 27), para supeditar su pago al registro de la

sociedad y de los títulos (o acciones) que debiendo inscribirse en el RNIE, no se inscriban.

Por esta razón nos referiremos a los dividendos cuando consideremos las sanciones impuestas en los Artículos 27 a 31 de la Ley.

El segundo grupo de operaciones a que la LIE se refiere, está constituido por aquellas que sólo atribuyen derechos personales y que, por tanto, no son traslativas de dominio.

Consideremos dentro de este grupo al arrendamiento de empresas y de activos esenciales de ella (Art.8º), a la adquisiciones del uso de acciones, y partes sociales (Art.2º in fine); el derecho de preferencia que la CNIE conceda a inversionistas mexicanos (Art.9º), a los certificados de participación inmobiliaria, que según la LIE, no conceden derechos reales y, por último, ciertos contratos como el de depósito y el secuestro o embargo de acciones que sin requerir inversión o erogación de fondos, se impliquen la concesión a un inversionista extranjero de “la facultad de determinar el manejo de la empresa”. Por lo que se refiere al embargo (y con mayor razón el depósito), según ya dijimos, no es atributivo de derechos reales, ni en realidad constituyen una garantía.

Otra de las operaciones a que la LIE se refiere es el *derecho de preferencia*, que según reza el precepto, “la CNIE podrá otorgar en los casos en que lo estime conveniente, a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones a que se refiere el artículo anterior. Sin una reglamentación adecuada que del precepto dicte el Ejecutivo Federal, este derecho de preferencia sólo es letra muerta.

### **3.- LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.**

El Artículo 11 de la LIE, crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (la Comisión) y establece su estructura. Conforme a dicho Artículo, ésta se integra por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social y de Programación y Presupuesto. Además prevé la existencia de un Secretario Ejecutivo cuyas funciones fundamentales son las de auxiliar y representar a la Comisión.

De conformidad con el artículo de la LIE, la Comisión está organizada de la siguiente manera:

1.- La Comisión está constituida por el cuerpo que integran los siete funcionarios, Secretarios de Estado, a que se refiere el Artículo 11 de la LIE; así como los Subsecretarios designados por dichos funcionarios, que actúan como suplentes de los respectivos titulares.

2.- La Comisión es auxiliada por un Secretario Ejecutivo que la representa y ejecuta sus resoluciones. Éste es designado por el Presidente de la República y no forma parte de la de la Comisión.

3.- Personal técnico y administrativo designado por el Secretario Ejecutivo, el cual está al servicio de la Comisión y de las Secretarías. Si el Secretario Ejecutivo tiene la autoridad de nombrar a dicho personal, deberá asimismo, contar con la capacidad para señalarles sus facultades y atribuciones.

La Comisión no funciona como un cuerpo Colegiado que adopta decisiones a través de la votación de sus miembros, sino que cada Secretaría de Estado en él representada, resuelve los casos que son de su competencia conforme a la legislación relativa.

La L.I.E., en su Artículo 11, segundo Párrafo prevé que las sanciones de la Comisión serán presididas rotativamente, conforme al orden en que las Secretarías de Estado se anuncian en el primer párrafo del precepto aludido, por el titular de las mismas. Sin embargo, crea confusión cuando agrega “que se encuentre presente”. Aparentemente se indica, que si el titular de la Secretaría a que corresponde presidir no se encuentra presente, la presidencia pasará al titular de la siguiente Secretaría enunciada, hasta llegar al que se encuentre presente, pero en todo caso deberá ser presidida por un titular de una de las Secretarías enunciadas.

Además, esta disposición, ordena que la comisión debe sesionar cuando menos una vez al mes, por lo que no existe obstáculo alguno para que sesione con mayor frecuencia.

Por otro lado, la LIE, no prevé el *quórum* de asistencia necesario para que la Comisión pueda sesionar. Al respecto se considera, que para que la Comisión pueda sesionar, deberán estar presentes, por lo menos, un Secretario de Estado que la presida, y además tres subsecretarios de otras Secretarías de Estado, actuando como suplentes designados por los respectivos titulares. De esta manera, estarán representadas al menos cuatro de las siete Secretarías que integran la Comisión.

Por lo que toca al *quórum* necesario para adoptar decisiones, se considera como se indicó, que no funciona a través de la emisión de voto de sus miembros, sino que cada Secretaría de Estado resuelve los casos de su competencia, por lo que de no estar representada la Secretaría correspondiente al asunto de que se trata, la Comisión no podrá adoptar resolución y deberá por ende posponerla hasta que dicha Secretaria esté representada en una sesión en la que se integre el *quórum* de asistencia.

Dentro de las características de la Comisión se encuentran las siguientes:

1. Los Secretarios de Estado, miembros de la Comisión, son designados por el Presidente de la República quien también tiene autoridad para removerlos. La autoridad presidencial para remover a dichas personas, es una facultad abierta discrecional del Presidente, que no se encuentra sujeta a regulación alguna o control por parte del Poder Legislativo o cualquier otra autoridad.

2. Los Secretarios de Estado duran en su cargo, como máximo, un término igual al del Presidente de la República que los designa.

3.- El Secretario Ejecutivo de la Comisión se encuentra sujeto, por lo que toca a su designación o remoción, a la misma situación en que se encuentran los Secretarios de Estado.

Una decisión contraria a la política o expectativa presidencial, puede ser modificada en cualquier tiempo mediante el simple acto de remover a los disidentes.

La Comisión es un cuerpo centralizado que depende íntegramente del Poder Ejecutivo; por ningún concepto puede identificarse como una Comisión independiente o autónoma, separada del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo tiene íntegro comando de la de la Comisión y por consiguiente de las decisiones que adopte.

Uno de los propósitos de la Comisión es el de coordinar y organizar por lo que a inversión extranjera toca, a las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo, a efecto de que sus decisiones sean consistentes entre sí; actuando todas ellas como una unidad administrativa, independientemente de sus facultades y campos de acción (Art. 12, fracciones V y VII de la L.I.E.).

En virtud de que la Comisión forma parte del Poder Ejecutivo y por tanto, del Estado, es éste el que detenta tal personalidad. La Comisión no es sino una dependencia del Estado Mexicano. Su sostenimiento se representa en una partida del Presupuesto de Egresos del propio Poder Ejecutivo.

### ***Naturaleza jurídica y constitucionalidad de la Comisión.***

La Comisión es un organismo de los denominados “comisiones intersecretariales” que son órganos colegiados integrados por los representantes de Secretarías de Estado, departamentos administrativos y otros organismos de la denominada administración paraestatal.

### ***Procedimiento para la Resolución de autorizaciones.***

De conformidad con el Artículo 15 de la L.I.E., las solicitudes para obtener la autorización a que la Ley se refiere, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo; las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las Secretarías y Departamentos de Estado que correspondan, quienes emitirán las autorizaciones que procedan con apego a las resoluciones dictadas por la Comisión.

La Comisión está dotada de facultades de decisión y que sus resoluciones no están sujetas a revisión por las autoridades que posteriormente “la decisión de que se trate”, a excepción hecha del caso de las adquisiciones previstas en el Art. 8º de la L.I.E. dichas autoridades (Secretarías y Departamentos de Estado) obligadas a emitir las autorizaciones que procedan con estricto apego a las resoluciones dictadas por la Comisión; desde luego, la Comisión adoptará resoluciones dentro del estricto límite de sus facultades, las que varían dependiendo del procedimiento que se siga.

Las decisiones de la Comisión deben basarse en un criterio de conveniencia para el país, la situación de la economía del país varía constantemente y por ello lo que puede ser conveniente en un momento dado, en un corto periodo de tiempo puede no serlo.

Las decisiones de la Comisión tienen cierto valor de orientación, a los inversionistas extranjeros. A pesar de que como se mencionó, no existe precepto alguno que obligue a la Comisión a no variar sus decisiones, el legislador se preocupó por establecer un sistema de publicidad de sus resoluciones, a través

de su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones extranjeras (Artículo 23, fracción V de la L.I.E).

El capítulo IX del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras regula la forma en que éstas se inscribirán y al efecto clasifica las resoluciones en generales y específicas, dejando a criterio de la Comisión la inscripción de estas últimas y obligando el registro de las primeras.

De conformidad con las fracciones V de la L.I.E., faculta a la Comisión a ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras, para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

### **3.1.- CRITERIOS PARA DETERMINAR LA CONVENIENCIA DE AUTORIZAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.**

El Artículo 13 de la L.I.E., nos proporciona los criterios para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera, señalando los parámetros que saquen otras legislaciones, en particular de países en vías de desarrollo, haciendo referencia a los criterios diferentes y novedosos para nuestra legislación.

Es encomiable que la L.I.E. haya seguido el sistema de incluir en forma pormenorizada, los criterios a seguirse para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera, evitando con ello el sistema abierto y falto de precisión, que algunos países siguen, al sólo señalar que se aceptará la inversión extranjera que resulta beneficiosa para la economía nacional.

Los criterios del Artículo 13 sin duda sirven para normar el juicio de los inversionistas extranjeros quienes en tal precepto encuentran resumidos los objetivos a cumplir, a efecto de que su inversión sea considerada conveniente para la economía del país. La Comisión basa en ese precepto, realiza el análisis de los casos de inversión extranjera que le sean presentados para su consideración; por ellos los peticionarios deberán prestar especial atención al

mismo, a efecto de comprobar ante la Comisión la conveniencia de que su inversión representa para la economía del país, ya que de dicha comprobación depende esencialmente la decisión aprobatoria o denegatoria de la Comisión.

Es precisamente en los criterios a ser seguidos por la Comisión para resolver los casos específicos de los peticionarios inversionistas extranjeros interesados, que la L.I.E. adquiere su mayor relevancia económica. Son los criterios los que marcan la vía a seguir por la Comisión. Son los que señalan la directriz de la L.I.E.; por ende, son los de especial importancia.

El contenido jurídico de la L.I.E., al que nos hemos venido refiriendo, se distingue del contenido económico del Artículo 13, pero ambos crean un lazo de regulación de la inversión extranjera tanto en lo económico como en lo jurídico y que ambos son propios de ésta disciplina, y que como tal debe manejarse, dándole a cada parte del mismo, importancia de primer orden.

La facultad de decisión que la Comisión posee, no puede ser ni arbitraria ni sujeta a la voluntad personal o exclusiva de los funcionarios que la integran, sino motivada con estricto apego a la L.I.E... Para tal efecto, el artículo 13 de dicho ordenamiento, prevé los criterios que deberá seguir la Comisión con respecto a las solicitudes que resuelva.

## CONCLUSIONES

Son tres los aspectos económicos fundamentales que vinculan directamente la crisis con los nuevos grupos capitalistas

a) La naturaleza global de la reorganización del capitalismo mexicano después del colapso del Estado como sujeto fundamental de la economía y el fin de la economía cerrada;

b) Los cambios en el escenario internacional y su expresión interna, en términos de modalidades de financiamiento y asociación de capital;

c) El agotamiento de la política económica fincada en el ahorro externo, con predominio especulativo, cuya expresión fue el déficit de cuenta corriente por 22,000 millones de dólares y el desplome de las reservas internacionales, así como la reforma económica (proceso de privatización), cuyo propósito fundamental fue fortalecer la estructura oligopólica... ello refiriéndose a los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari...

“el proceso de privatización iniciado en 1983, cuya tercera etapa fue la privatización de la banca... Después de la renegociación de la deuda externa en 1990, y de referida tercera etapa, la inversión extranjera empezó a fluir por medio del mercado de valores.... Los grandes capitalistas endeudaron y descapitalizaron a sus empresas mediante repartos injustificados de dividendos y se incrementaron de manera extraordinaria las fortunas personales en dólares....

“En un segundo subperíodo (1983 – 1987), se consideran tres aspectos:

1.- La reestructuración financiera y el nuevo papel de la bolsa de valores;

2.- El predominio financiero y el *crack* bursátil, y

3.- La privatización y la recomposición del poder, vistas en dos momentos: la articulación de los grupos en torno a las casas de bolsa, y la concertación con la banca por medio de los certificados de aportación patrimonial.

“La existencia de los grupos privados de capital financiero en México se remontan al Porfiriato. Sin embargo, su relevancia en el proceso de acumulación de capital es un fenómeno mucho más reciente que se ubica a finales del decenio de los sesenta del siglo XX. A partir de entonces, las condiciones del proceso de concentración y centralización del capital cambiaron radicalmente, para convertirse en simple fracción predominante del capital privado nacional en agente principal del proceso de acumulación global del capital. Para entender la importancia de esta relación, debe considerarse el papel del Estado en torno a:

- I. El proceso de acumulación,
- II. Los propios grupos de capital financiero;
- III. El mercado interno y
- IV. Su inserción en la economía mundial...

“El proceso de privatización de la última década del siglo XX, originó la nueva estructura de la propiedad del gran capital que quedó plasmada jurídicamente en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras... Dicho ordenamiento establece un régimen que permite combinar una extremada centralización del control de la propiedad con la gran pulverización de los capitales pasivos participantes, a partir de la figura de las sociedades controladoras y de las asambleas generales de accionistas...

“Cabe considerar el nuevo tipo de proteccionismo favorable a los grandes grupos y empresas, generalmente otorgado por los gobiernos mediante restricciones al acceso a los mercados oligopólicos controlados por ellos (como en los casos de la banca, televisión, telecomunicaciones, vidrio y cemento... Con ello el Estado mexicano, sólo intenta adaptarse, con retraso, a la tendencia mundial hacia la liberación de las economías nacionales, como lo han hecho la mayoría de países periféricos, lo cual a su vez ha propiciado cambios substanciales en la concurrencia económica nacional y mundial, buscándose ante todo el bienestar de la inmensa mayoría de la población, a través de la supervivencia de los grandes grupos de capital financiero, en la actuación monopólica internacional, quienes reclaman mayor libertad para invertir donde obtengan más ganancias.

“La inversión directa por medio de grandes accionistas individuales, familiares o sociedades de inversión, es la forma como en México se puede ubicar a aquellos

inversionistas que son propietarios de un determinado volumen de acciones que les permiten controlar la totalidad del capital o compartirlo con otro tipo de inversionistas, con algunas excepciones de los rubros mineros...

“Uno de los elementos fundamentales del proceso de reorganización capitalista después de la nacionalización capitalista después de la nacionalización de la banca fue el inicio del proceso de privatización de la casa de bolsa bancaria y posteriormente de los activos financieros bancarios, lo cual marca el inicio de la composición de la oligarquía financiera, sucede en el gobierno de Miguel de la Madrid, dado que los grupos privados mexicanos estaban técnicamente quebrados pues la crisis no sólo era financiera sino también económica y de largo alcance, para solucionarla el gobierno puso en marcha dos medidas, la primera (el Ficorca), a resolver la crisis financiera, gracias al cual los grupos privados se convirtieron de deudores en acreedores, lo cual les permitió incrementar su poderío económico real y concentrar su riqueza en lo personal; y la segunda, de mayor alcance (la privatización, fundamentalmente de las casas de bolsa bancarias), fortaleciendo su poder económico de los grupos de capital financiero privado, con una tendencia oligopólica.

“Después de 1987, hay una clara expansión mundial de los grupos financieros privados, aprovechando el desafío de la competencia monopolística internacional, dando margen a la llamada *globalización* de los mercados financieros, lo cual requeriría garantizar la afluencia de grandes corrientes de crédito y un adecuado comercio de acciones, siendo notables los rubros de: banca, telecomunicaciones, televisión, las industrias del cemento, vidrio y de la construcción.

“Se pueden citar como principales agrupaciones de la oligarquía de capital financiero en México a: Carso, Telmex, Visa, Vitro, Alfa y Grupo Industrial, Minera México, que se encuentran asociados con capital nacional y extranjero, con lo cual se inició un proceso de transnacionalización global o mundial.

“El desafío de la competencia internacional, en las nuevas condiciones de la globalización de la economía mundial y su expresión particular en el terreno financiero, volvió imperiosamente la necesidad de los grupos por cambiar su estructura y así poder situarse ante una nueva realidad, poniendo en primer plano la importancia de la centralización del capital por parte de los grandes grupos, para lo cual los gobiernos se han visto obligados a emprender reformas y

adecuaciones a sus legislación pertinente, basada en la expansión financiera, patrimonial y productiva en gran escala y la creación simultánea de grandes fortunas privadas, con influencia nacional e internacional, volviendo a poner en primer plano la deuda externa de los grupos bancarios, lo que sigue representando un riesgo de lamentables consecuencias para las finanzas públicas y privadas...

“A más de 5 años de los cambios realizados, el nuevo poder económico que conforman los diversos grupos involucrados, los sitúa en mejores condiciones de competencia internacional como grandes conglomerados globalizados. Sin embargo, su sector financiero-bancario es más frágil, no tanto por las razones que señalan sus dueños, sino por su modalidad, esas causas son: altos costos operativos; su insuficiente penetración bancaria y cobertura crediticia, además de su debilidad tecnológica y las debilidades del sector bursátil, entre las que se destacan la falta de liquidez del mercado; sin perder de vista que los países subdesarrollados o en vías de desarrollo como el caso de México quedan en desventaja financiera y económica, frente a los altamente industrializados.

“La apertura del mercado de capitales, política destinada a promover la inversión extranjera y levantar la restricción externa, ha sido una de las reformas más controvertidas. Teóricamente, la apertura estimula el flujo de capitales y la disponibilidad de uno de los recursos más escasos en los países latinoamericanos: las divisas. Sin embargo, la característica de las últimas décadas ha sido la volatilidad de los flujos.

“En el contexto de una política macroeconómica de estabilización de precios por la vía del ancla cambiaria, los gobiernos tienden a controlar el gasto mediante políticas monetarias que impulsan hacia arriba la tasa de interés, creando un círculo vicioso que incentiva la entrada de capitales externos de corto plazo, profundiza la caída del tipo de cambio real, perjudica las exportaciones y estimula las importaciones, al tiempo que deprime la inversión. Este proceso ha llevado a profundas crisis financieras y de balanza de pagos cuando, por algún estímulo interno o externo, el flujo cambia de sentido. Frente a ello, un grupo de economistas propone el control de mercados de capitales.

He dejado expresado, que los países han estado viviendo una etapa de transición, en donde las reformas económicas han dado lugar a reacciones y

restricciones en materia de inversión nacional como extranjera que están teniendo sus efectos a corto y mediano plazos, algunos son permanentes y otros son transitorios; los primeros, siempre han existido en las economías de mercado como determinantes de la inversión, como los cambios en la demanda de ella, el ambiente macroeconómico, los precios relativos, el contexto internacional, el progreso técnico, las estrategias empresariales, la influencia de mercado; los segundos, son ocasionales o esporádicos a corto o mediano plazo y son consecuencia del propio ambiente social o político de la inversión.

Con el comienzo del siglo XXI, la incertidumbre en el panorama para los agentes económicos es latente, por la inestabilidad macroeconómica derivada de la volatilidad de los flujos externos de capital y la consolidación de la institucionalidad de cada país al amparo de sus nuevas reformas jurídicas, generando un nuevo cuadro de incentivos para los inversionistas, dándoles más apertura como resultado de la desregulación de las empresas públicas y una tendencia globalizadora sin cortapisas en los diversos mercados nacionales e internacionales.

En todo ello hay un cuadro inestable de la inversión, con una alta vulnerabilidad, como consecuencia de la globalización financiera, que no tienen bases sólidas a nivel mundial como regional que proteja a las economías de la volatilidad de los movimientos financieros internacionales y locales; siendo menor la rentabilidad por los riesgos en la inversión, no obstante que se busca darle un destino en los sectores más productivos, estables e inciertos; con la privatización hay una menor inversión pública en actividades empresariales y como consecuencia en infraestructura; en esas condiciones hay un reclamo de la iniciativa privada por darle más injerencia financiera en los sectores de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, electricidad, infraestructura vial, comunicaciones, transportes, agua y sanidad entre otros rubros productivos; las nuevas estrategias empresariales de la inversión extranjera, en incursionar en la mayoría de sectores económicos de gran productividad, vía fusión con el capital regional y mediante la compra de empresas y bienes públicos, para elevar sus ingresos, dominar el mercado nacional e internacional, dichas tendencias ponen en evidencia los intereses soberanos nacionales, puede aumentar la competencia desleal y la incertidumbre financiera pública, este es el panorama discutible en el mundo de la *globalización*.

Son pocos los países en que la inversión ha crecido en el conjunto de sectores de bienes exportables, mientras que al interior de éstos el capital se ha dirigido a los sectores exportadores primarios, cuya extrema volatilidad de precios acentúa la vulnerabilidad económica; la baja inversión en las manufacturas, nos explica la pérdida en la importancia del producto interno industrial.

En la década de los 90's del siglo XX, la inversión estuvo afectada o restringida por las turbulencias o desajustes macroeconómicos internacionales; la crisis económica mexicana de 1994, provocó la salida de capitales y la desconfianza de inversionistas extranjeros y nacionales, quiebra de empresas y aumento del desempleo entre la población económicamente activa; las inversiones extranjeras también bajaron como consecuencia de la crisis financiera asiática y rusa; así como las respuestas macroeconómicas a estos impactos externos, situaciones que alteraron o modificaron diversas expectativas sobre la inversión extranjera y crecimiento económico de México y otros países.

La tendencia del sector industrial se ha apartado de los sectores dinámicos orientados hacia el progreso técnico y el comercio internacional. En el caso de México puede considerarse a la industria automotriz como una de las más dinámicas, fortaleciéndose las actividades de ensamblaje, con mayor proporción de importación de insumos, con lo cual la balanza de pagos se deteriora, evolucionando en forma negativa, en el sector manufacturero; el grueso de inversiones se concentra en las empresas transnacionales con la adquisición de empresas productoras de bienes y servicios de mayor proyección local e internacional y los conglomerados nacionales que han optado por sumar sus recursos con aquéllas; las pequeñas y medianas empresas representan agentes más débiles en el proceso de inversión, lo que las hace más vulnerables de supervivencia futura, ante su incapacidad para competir con los productos importados o con corporaciones de alta influencia monopolística, por la falta de apoyos crediticios; el desmantelamiento de políticas de desarrollo tecnológico, ha propiciado el abandono y marginación de empresas foráneas.

Los sectores minero, de hidrocarburos y electricidad se han expandido y acelerado a lo largo de la década de los 90's del siglo XX y con el comienzo del siglo XXI, lo que ha obligado a diversos países a emprender un proceso de privatización para fortalecer sus actividades financieras, tecnológicas y su sentido económico; esta opción es la que hoy se está reclamando por algunos sectores de México, por lo cual se requiere una reforma política y constitucional, en donde

la privatización no debe afectar, ni poner en riesgo los altos intereses soberanos de la patria, orquestando de la mejor manera la combinación de capital interno y externo, público y privado, bajo la rectoría del Estado.

Los incentivos otorgados a la inversión extranjera deben moderarse o limitarse de alguna manera, para que no sigan representando un fuerte obstáculo a las actividades financieras públicas, dado que tradicionalmente se ha seguido en México una política proteccionista y en forma exagerada con las inversiones extranjeras por el camino de las exenciones y subsidios, sacrificando considerablemente los ingresos públicos que le restan capacidad al gobierno para atender diversas necesidades sociales como son: la educación, la seguridad y salubridad pública, la atención de distintas obras y otros servicios públicos, y ese mal precedente viene desde el gobierno de Porfirio Díaz hasta llegar a la administración de Vicente Fox, temática que ha estado arraigada por las autoridades federales, Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipios, y que no deja de contravenir los principios constitucionales de igualdad ante la ley, de proporcionalidad, generalidad y prohibición de exenciones fiscales tanto para nacionales como para extranjeros. Sobre este particular es necesario emprender un nuevo enfoque de la política tributaria y darle más eficacia a la legislación respectiva en lo concerniente a inversiones extranjeras, pues el crecimiento demográfico y la demanda de ingresos públicos así lo exigen en el siglo XXI.

Distintos males que se han estado registrando y que seguramente se agudizarán en el presente y futuro de la humanidad, también serán un obstáculo lleno de incertidumbres relacionadas con la inversión nacional y extranjera, como son: los estragos del SIDA; los atentados al medio ambiente, como resultado de la destrucción y agotamiento de algunos recursos naturales renovables, siendo visible la contaminación del agua en los suelos, la atmósfera; los cambios climáticos; el cáncer, la violencia; la abundancia de armas de fuego y los efectos de su uso; los problemas de los refugiados y de los movimientos migratorios; el hambre, la pobreza; las desigualdades entre el género humano; las enfermedades con efectos irreversibles y degenerativas; la mortalidad; la destrucción de la capa de ozono; las grandes diferencias entre países pobres y ricos; entre otras muchas cuestiones que nos dan una imagen de lo que nos puede deparar el destino, en especial con el rubro de inversiones nacionales y extranjeras, en ésta época conocida como de la globalización y sus grandes contrastes ambientales, sociales, económicos y políticos en todo el orden de la tierra.

La *globalización* se ha descrito de diversas formas, a saber: aldea global, nave espacial, fábrica global, nueva babel, economía mundo, sistema mundo, nueva división internacional del trabajo, moneda global, ciudad global, capitalismo global, mundo sin fronteras, tecnocosmos planeta tierra, desterritorialización, hegemonía global, fin de la geografía, fin de la historia, y demás expresiones que se usan para referirse a la esencia u objeto de la “*globalización*”.

En el entorno económico, es la idea integradora del mercado formado por todas las latitudes del mundo o del globo terráqueo, que por origen es excluyente de los individuos que lo conforman, debido a que millones de personas no tienen con qué acceder a ese mercado mundial, y las clases medias que sí tienen acceso a él, son segregadas por su pequeña o modesta capacidad económica, o simplemente por la ley de la oferta y la demanda; de tal manera que lo expuesto nos conduce a sostener que el predominio, la autoridad y la regla del juego en la globalización la dictan o la tienen los poderosos, los dueños de los grandes capitales locales e internacionales.

Sin desconocer que este nuevo sistema está siendo dirigido por un impulso universal hacia la liberación de los mercados del comercio y de los capitales, incrementando la internacionalización de las estrategias de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con un cambio tecnológico que está erosionando las barreras del comercio internacional, lo que se refleja en la competitividad de la industria, el comercio y los servicios financieros y de otra índole, para mantener la competencia de los mercados nacionales y externos, y en esa lucha las corporaciones monopolísticas del capital tendrán el mayor auge, autoridad y predominio.

La gradual desaparición de las barreras arancelarias en el último cuarto del siglo XX, y en el comienzo del XXI, fomentó el incremento de la inversión extranjera transnacional en las economías locales, lo que a su vez permitió aumentar la internacionalización de la producción nacional de los mercados, con una mayor dependencia global del capital corporativo; sin embargo, las dudas y las expectativas a nivel mundial seguirán latentes por la propia inseguridad nacional e internacional de las inversiones en el seno de cada país, sobre todo en los subdesarrollados o en vías de desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS Y ARTÍCULOS

- A. G. P. Pullan and D.W. Alcock, *The Commercial Dictionary*, Illinois, 1953.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1989.
- ADAME GODDARD, Jorge. *Historia del Derecho, Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1985, Tomo IV
- AGUILERA GÓMEZ, Manuel, *La Desnacionalización de la Economía Mexicana*, 1ª Ed. Editorial FCE, Archivo No 47, México, D.F. 1975.
- ANDRADE RUIZ, Carlos, *Límites de la Inversión Extranjera en México*, Tesis presentada en la Facultad de Derecho, UNAM, 1973.
- BECERRA, GONZALEZ, María, *Principios de la Constitución Mexicana de 1917*, 1ª Ed., U.N.A.M., México, D.F., 1967.
- BOLAÑOL LINARES, Rigel. *Inversión extranjera*, Editorial Porrúa, México, 2002
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Edit. Heliasta, S.R.I., Buenos Aires, argentina, 1982, Tomo V.
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN. 60 días de economía internacional (*informe de Milton Eisenhower sobre Latinoamérica*), 1ª Ed. C.N.I.T. México, D.F., 1953.
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN. *Carta de los Industriales mexicanos de transformación*, 1ª Ed. C.N.I.T., México D.F., 1953,
- CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN. *Las Inversiones internacionales en México*, Temas Industriales No 3, C.N.I.T., México, D.F., 1952,
- CANACINTRA, *Sobre la Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria*, 1ª Ed., Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, México, D.F., 1966,
- CÁRDENAS DEL RÍO, Lázaro, *Obras I, Apuntes de 1913-1940*, 2ª Ed., UNAM,

- México, D.F. 1964.
- CARMONA AMOROS, Salvador, *La Economía Mexicana y el Nacionalismo Revolucionario*, 1ª Ed., Editorial. El Caballito, México D.F., 1974.
- CARPIZO MCGREGOR, JORGE, *La Constitución Mexicana de 1917*. Edit. UNAM, México, D.F., 1981
- CASTAÑEDA, Jorge y Hett, Enrique, *El Economismo Dependientista*. 1ª Ed., Siglo XXI, México, D.F., 1978.
- CASTILLO VILLANUEVA, Heriberto, *Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento. Consideraciones y comentarios*. Editorial Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2001.
- CECEÑA GÁMEZ, José Luís, *México en la Órbita Imperial*, 1ª Edición, Editorial El Caballito, México, D.F., 1973
- CECEÑA GÁMEZ, José Luís. *Capitalismo Monopolismo e Inversión Extranjera Política Mexicana sobre Inversiones extranjeras*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1980.
- COMISIÓN DE LA C.N.I.T., *Para el estudio de las inversiones extranjeras*, comentario a las tesis sobre inversiones extranjeras directas de los oponentes de la C.N.I.T., México, D.F., 1956.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel y Autores Varios. *La Economía mexicana en la época de Juárez*. 2ª Ed. Sep-Setentas. Secretaría de Educación Pública, México, D.F. 1975
- DE ANDA, Gustavo, *El Cardenismo desviación totalitaria de la Revolución Mexicana*, 1ª Ed., Edit., Vega, México, D.F., 1972,
- DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, Comité Bilateral de hombres de Negocios, México, D.F., 1971
- DOMINGO LAVIN, José. *Inversiones Extraerjas*, 1ª Ed., E.D.I.A.P.S.A., México, D.F., 1954.
- DOMINGO LAVIN, José. "Revisión del Problema de las Inversiones Extranjeras Directas" *Ciencias Políticas y sociales*, U.N.A.M., , No 18, año V, octubre-diciembre de 1959, México, D.F.
- FURTAK K., Robert, *El partido de la Revolución y la Estabilidad Política de México*, 1ª Ed. en español, U.N.A.M., 1974.
- GIRON TENA, José. *Las Grandes Empresas*. 1º Edición, Editorial

- Universidad de Valladolid y Universidad Nacional Autónoma de México, Valladolid España, 1965.
- GÓMEZ PALACIO, Ignacio, *La Inversión Extrajera Directa* 1ª Ed. Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM 1985.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo *La Ideología Norteamericana sobre las Inversiones Extranjeras*, 1ª Ed. U.N.A.M. México, D.F., 1955.
- GUTIERRES DE LA GARZA, Gonzalo, “*Los empresarios Nacionales y la inversión extranjera en México*”. *Pensamiento Político*, No 84, Vol.XXI, abril. México, D.F., 1976.
- HENIUS, Frank, *Dictionary of Foreign Trade*
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Selección de Obras*, 1ª Ed., Federación Editorial Mexicana, Partido Popular Socialista, México, D.F., 1972.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. *Ensayos sobre Historia Económica de México*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1965,
- MARX, Carlos. *La Intervención en México*, 1ª Editorial PRI, México, D.F., 1974.
- MENDEZ SILVA, Ricardo. *El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México*, 1ª Edición, U.N.A.M., México, D.F., 1969.
- Moran H. Theodore. *Inversión Extranjera Directa y Desarrollo*, Editorial Oxford, University Press México, S.A. de C.V., Querétaro, México, 2000,
- ORTIZ WADGMAR, Arturo. *Introducción al Comercio Exterior en México*, Edit.. Nuestro Tiempo, México, D.F., 1997.
- PADILLA ARAGÓN, Enrique, *México: Desarrollo con Pobreza*, V Ed., Edit. Siglo XXI, México, D.F., 1974.
- PADILLA ARAGÓN, Enrique, “*El proteccionismo y el Desarrollo Económico de México*”, *Nuestro Proteccionismo Industrial*, Consejo Técnico de Economistas, I.E.P.E.S., PRI, pp. 147-165, México, D.F. 1969.
- PAZ, Octavio, *Posdata*, 1ª Editorial, Siglo XXI, México, D.F., 1969.
- PINA VARA, Rafaél, *Diccionario de Derecho*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, *Comité Bilateral de hombres de Negocios*, México, D.F., 1971.
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Pac, México, D.F., 1985.

- RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la Inversión extranjera*, Edit. Porrúa, México, D.F., 1979.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *La Inversión Extranjera en México*, Editorial, Porrúa, México, D.F., 1985
- SANCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2002.
- SEPÚLVEDA, Bernardo Y CHUMACERO, Antonio. *La Inversión Extranjera en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1977, Segundo Tomo.
- SILVA HERSOG, Jesus, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, 6ª edición. Editorial. FCE, México. D.F.
- SUNKEL, Osvaldo, *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina*, 1ª Ed. Nueva Visión, Fichas 6. Buenos aires, Argentina, 1972.
- RAMIREZ FONSECA, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial PAC, México, D.F., 1985.
- RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la Inversión Extrajera*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1979
- TURNER, Louis, *Las Sociedades Multinacionales: Los Imperios Invisibles*. 1ª Ed., DOPESA, Barcelona, España, 1973.
- VAITSOS V. Constantino, *Crisis en la Cooperación Económica Regional. (La Integración entre Países Subdesarrollados)*, 1ª Ed. Instituto latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, D.F., 1978.
- WIONECZEK, S. Miguel, *El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera*, 2ª Edición, Editorial siglo XXI,

## PUBLICACIONES Y TEXTOS

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. 60 días de economía internacional (informe de Milton Eisenhower sobre Latinoamérica), 1ª Ed. C.N.I.T. México, D.F., 1953

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. *Las Inversiones internacionales en México*, Temas Industriales No 3, C.N.I.T., México, D.F., 1952,

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. *Carta de los Industriales mexicanos de transformación*, 1ª Ed. C.N.I.T., México, D.F., 1953

Comisión de la C.N.I.T., *Para el Estudio de las inversiones Extranjeras*, comentario a las tesis sobre inversiones extranjeras directas de los oponentes de la C.N.I.T. 1º Ed. C.N.I.T. México, D.F., 1956

CANACINTRA, *Sobre la Nacionalización y la Inversión de Capitales Extranjeros en la Industria*, 1ª Ed., Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, México, D.F., 1966.

CECEÑA GÁMEZ, José Luís. *Problemas de la Industrialización*. Gaceta UNAM, Vol. III, No 29. 19 de abril, México. D.F., 1979.

MIRANDA R., Fausto, Datos tomados del trabajo presentado por él, al "The 14th Annual Rocky Mountain Mineral Law Institute" en Flagstaff, Arizona, en julio de 1963.

RAMIREZ SOLANO, Ernesto, Director General de Comercio, de la Secretaría de Industria y Comercio. Texto de la Carta, al presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio de México, Lic.. Armando Fernández V. del 23 de febrero de 1966, publicada en la Revista El Mercado de Valores.

VIDAL, Gregorio, *Estado Mexicano, Capital Monopolista y Oligarquía Financiera* Iztapalapa , año 2, No 3, Universidad Autónoma Metropolitana, julio-diciembre de 1980.

## LEGISLACIÓN

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los  
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ( GATT)

Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, suscrita el 12 de  
Código Civil del Distrito Federal.

Código de Comercio.

Código de Conductas de empresas Transaccionales, creado el 1º de febrero de 1988.

Código Fiscal de la Federación

Código Penal del distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Contravengan al Derecho Internacional.

Convenio sobre arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados  
de 1944.

*de la Federación* el 30 de diciembre de 1950.

Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz, publicado en el *Diario Oficial de la*

Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación,

Decreto por el que se reforma el Artículo 19 del Decreto para la Racionalización de la  
Decreto Presidencial del 29 de abril de 1971.

Decreto Presidencial del 29 de junio de 1944.

Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomentan

Decreto que fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz

Decreto que regula los precios de diversas mercancías.

diciembre de 1974.

el desarrollo industrial y turístico del país.

Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros,  
*Federación* el 19 de enero de 1995.

*Federación* el 20 de junio de 1977.

Industria Automotriz, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio  
inversión Internacional.

Ley Aduanera.

Ley de Aguas Nacionales.  
Ley de Ahorro y Crédito popular.  
Ley de Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica, publicado en el *Diario Oficial*  
Ley de Cámaras empresariales y sus Confederaciones.  
Ley de Comercio Exterior.  
Ley de Impuestos sobre la Renta.  
Ley de Instituciones de Crédito.  
Ley de Instituciones de Fianzas.  
Ley de Instituciones de Seguro.  
Ley de Inversión Extranjera.  
Ley de la Propiedad Industrial.  
Ley de Minas  
Ley de Minería.  
Ley de Nacionalidad y Naturalización.  
Ley de Nacionalidad.  
Ley de Navegación y Comercio Marítimo  
Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que  
Contravengan al derecho Internacional.  
*Ley de Puertos.*  
Ley de Quiebra y Suspensión de Pagos.  
Ley de Sociedades de Inversión.  
Ley de sociedades de Inversión.  
Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.  
Ley de Vías generales de Comunicaciones.  
Ley del Mercado de Valores.  
Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.  
Ley Federal de Competencia Económica.  
Ley Federal de Derechos de Autor.  
Ley Federal de Derechos.  
Ley Federal de Radio y Televisión.  
Ley Federal del Procedimiento Administrativo.  
Ley Federal del Trabajo.  
Ley Federal para el Fomento de la Pesca.  
Ley Forestal.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.  
Ley General de Población.  
Ley General de Sociedades Cooperativas.  
Ley General de Sociedades mercantiles.  
Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios.  
Ley Orgánica del Banco de México.  
Ley Orgánica para la Administración Pública (LOAP)  
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.  
Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.  
Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera.  
Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en materia de  
Ley Reglamentaria del Servicio Público de banca.  
Reglamento de Agentes de Seguros y Fianzas.  
Reglamento de la Distribución de Gas.  
Reglamento de la Ley de Minas  
Reglamento del Registro de Inversiones Extranjeras.  
Reglamento sobre Conciliación, Arbitraje y comprobación de Hechos.  
Tratado del Libre Comercio de América del Norte, publicado en el *Diario Oficial de la  
Federación* el 19 de enero de 1995.

## ANEXO I

245 (Primera Sección) DIARIO OFICIAL Martes 11 de junio de 2013

### PODER EJECUTIVO SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de telecomunicaciones.

---

---

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ENRIQUE PEÑA NIETO**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

#### DECLARA.

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 Y 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se **REFORMAN** el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78 y el párrafo sexto del artículo 94; y se **ADICIONAN** los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6º.; los párrafos decimotercero al trigésimo del artículo 28, y un inciso l) a la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún cielito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a VII. ...

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º. de esta Constitución.

IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas

aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

v. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

vi. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Artículo 7º. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

#### Artículo 27....

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es

inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularan la ejecución y comprobación de los que se efectúen deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia clara lugar a la cancelación de estas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se liaran por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

#### Artículo 28....

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva

indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El Estado contara con una Comisión Federal de Competencia Económica que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contara con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º. y 7º. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en estos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulara de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenara la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 60. y 70. de esta Constitución.

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El

Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendada. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes

---

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento. El Instituto Federal de Telecomunicaciones llevará un registro público de concesiones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas. En la revocación de las concesiones, el Instituto dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

- I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;
- II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;
- III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;
- IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

v. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;

vi. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;

Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución.

I. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

II. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

III. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

IV. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

v. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

vi. Cada órgano contará con una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de treinta y cinco años;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;
- IV. Poseer título profesional;
- V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;
- VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;
  - VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y
  - VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionara de entre

esos  
aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocara

desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que solo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los

Comisionados son inatacables. Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XVI....

XVII. Para dictar leyes sobre veas generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. a

XXX....

Artículo

78.... I. a

VI....

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

Artículo 94....

El Consejo de la Judicatura Federal determinara el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de

radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones.

**TERCERO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

- I. Establecer tipos penales especiales que castiguen severamente prácticas monopólicas y fenómenos de concentración;
- II. Regular el organismo público a que se refiere el artículo 6º. que se adiciona en virtud del presente Decreto. Pasarán a este organismo público los recursos humanos, financieros y materiales del organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales;
- III. Establecer los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión, a efecto de que únicamente existan concesiones, asegurando una diversidad de medios que permita distinguir las concesiones de uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias e indígenas;
- IV. Regular el derecho de réplica;
- V. Establecer la prohibición de difundir publicidad engañosa o subrepticia;
- VI. Establecer los mecanismos que aseguren la promoción de la producción nacional independiente;
- VII. Establecer prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial, consistentes con los principios de competencia, para el efecto de que los operadores de radiodifusión o telecomunicaciones no otorguen subsidios a los servicios que proporcionan, por sí o a través de sus empresas subsidiarias, filiales, afiliadas o que pertenezcan al mismo grupo de interés económico. Cada concesionario deberá fijar tarifas mínimas, consistentes con los principios de competencia,

para la emisión de anuncios, las cuales serán presentadas ante la autoridad para su registro público;

VIII. Determinar los criterios conforme a los cuales el Instituto Federal de Telecomunicaciones otorgará las autorizaciones para el acceso a la multiprogramación, bajo los principios de competencia y calidad, garantizado el derecho a la información y atendiendo de manera particular la concentración nacional y regional de frecuencias, incluyendo en su caso, el pago de las contraprestaciones debidas;

IX. Crear un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los principios establecidos en los artículos 6º. y 7º. constitucionales, y

x. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente Decreto.

**CUARTO.** En el mismo plazo referido en el artículo anterior, el Congreso de la Unión deberá expedir un solo ordenamiento legal que regule de manera convergente, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, así como la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

La ley establecerá que las concesiones serán únicas, de forma que los concesionarios puedan prestar todo tipo de servicios a través de sus redes, siempre que cumplan con las obligaciones y contraprestaciones que les imponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones y en su caso, las contraprestaciones correspondientes.

## ANEXO 2



Gaceta

Parlamentaria

Año XVI  
2013

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 23 de abril de  
Número 3755-IV

### **CONTENIDO**

#### **Dictámenes a discusión**

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de propiedad para extranjeros.

#### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **Voto particular**

Al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de propiedad para extranjeros, que presenta el diputado Ricardo Mejía Verdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

#### **HONORABLE ASAMBLEA:**

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

## **DICTAMEN**

### **I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.**

1. El 1 de agosto de 2012, el Diputado Miguel Ángel García Granados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Inversión Extranjera.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, la Iniciativa antes mencionada. El 2 de agosto de 2012, se recibió en esta Comisión la Iniciativa con proyecto de Decreto, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen.

El 3 de abril de 2013, los Diputados Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Manlio Fabio Ventrones Rivera del Grupo Parlamentario del PRI y Raúl Paz Alonzo del Grupo Parlamentario del PAN presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de propiedad para extranjeros.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, la Iniciativa antes mencionada.

El 4 de abril de 2013, se recibió en esta. Comisión la Iniciativa con - proyecto de Decreto, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen.

2. El 9 de abril de 2013, el Diputado Ricardo Anaya Cortés, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos.

3. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, la Iniciativa antes mencionada. El 16 de abril de 2013, se recibió en esta Comisión la Iniciativa con proyecto de Decreto, para su análisis, estudio y elaboración de dictamen.

## **II.- CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

La Iniciativa presentada por la Diputada Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, el Diputado Manlio Fabio Ventrones Rivera del Grupo Parlamentario del PRI y el Diputado Raúl Paz Alonzo del Grupo Parlamentario del PAN, señalan que el constituyente de 1917 determinó que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones. Por ello, la redacción del artículo 27 de la Constitución quedó en esos términos.

Además, que la referida disposición constitucional establece en sus preceptos que el Estado podrá conceder derechos de dominio de las tierras. Y aguas a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

Sostienen que actualmente, quienes no tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización, no tienen la facultad de adquirir propiedades en una franja de cien kilómetros al interior del país a partir de las fronteras y de cincuenta kilómetros en las playas, prohibición que el constituyente estableció como respuesta a problemas de política internacional del siglo XIX cuando existía el temor de la invasión de ejércitos de otras naciones.

Consideran que en la práctica, dicha prohibición se elude al constituirse fideicomisos, siendo las instituciones de crédito las fiduciarias que figuran como "propietarios" de los bienes adquiridos por los fideicomisarios.

Indican que los extranjeros no perjudican de modo alguno la soberanía, el territorio nacional y los bienes jurídicos que tutela el Estado.

Estiman que los extranjeros, en su carácter de fideicomisarios, tienen que enfrentar "altos costos" derivados de la constitución de los fideicomisos y de pagos de cuotas diversas por trámites de registro, avalúos, impuestos y permisos previos ante la autoridad gubernamental.

Para los proponentes, el objetivo de la iniciativa es eliminar a los intermediarios, esto es, las casas inmobiliarias o constructoras. Que figuran.

Como los propietarios del terreno pero venden la construcción a extranjeros, neutralizando así la restricción de que no poder poseer tierras, puesto que legalmente en la actualidad, el extranjero sólo es propietario de la construcción, cuando en la práctica lo es también de la extensión de terreno.

Además, los iniciantes consideran que modificar la prohibición de adquirir el dominio directo de inmuebles en las fronteras y las costas por parte de extranjeros, es una estrategia que permitirá y dará certeza a la inversión extranjera en vivienda, pues hoy en día existe un número importante de Propietarios extranjeros que mediante la figura del fideicomiso, poseen Inmuebles para residencia plena o retiro en la faja territorial precisada.