

FACULTAD DE DERECHO

U.N.A.M.

**RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA: ANÁLISIS JURÍDICO DE
LA INVERSIÓN NEUTRA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta.

CAROLINA MELISA GARCÍA MONROY

Asesor de Tesis: Mtra. Jacqueline Márquez Rojano

Ciudad Universitaria, D.F. 2014



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.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

1. Antecedentes Normativos en México de la Inversión Extranjera	13
1.1. Época de la Colonia y del México Independiente	14
1.2. La inversión extranjera durante el Porfiriato (1876-1911).....	17
1.3. Etapa revolucionaria	22
1.4. La inversión extranjera en México de 1940 a 1973	25
2. Bases constitucionales y legales en materia de inversión extranjera.....	31
2.1. Principio de Igualdad	31
2.2. Libertad de profesión	32
2.3. Rectoría Económica	32
2.4. Planeación nacional	33
2.5. Artículo 27 constitucional	34
2.6. Mexicanos y Extranjeros	36
2.7. Facultades del Congreso de la Unión	38
3. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión	
Extranjera como resultado de las circunstancias del país	39
3.1. Estructura y definiciones	40

3.2. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	48
3.3. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	49
3.4. Sanciones	50
3.5. Resultados de la LPIMRIE	52
4. Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	53
5. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	58
5.1. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	61
5.1.1. Resoluciones de la Comisión	62
5.2. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	66
5.3. Constitucionalidad del Reglamento	66
5.4. Cambios legislativos	69
CAPÍTULO II. NOCIONES FUNDAMENTALES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA	
6. La Ley de Inversión Extranjera de 1993	71
6.1. Estructura	72
6.2. Diferencias entre la LPIMRIE y la LIE	76
7. El Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	86
7.1. Estructura del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.....	87

7.2. Diferencias entre el RLPIMRIE y el RLIE.....	90
8. Inversión Extranjera: definición y clasificación	97
8.1. Clasificación de la Inversión Extranjera	102
9. Inversionista Extranjero – Definición.....	103
10. Sujetos de la inversión extranjera	106
10.1. Personas morales extranjeras	107
10.1.1. Cláusula de exclusión de extranjeros	109
10.2. Personas físicas extranjeras	110
10.3. Entidades extranjeras sin personalidad jurídica	112
11. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como rectora de las políticas de Inversión.....	113
11.1. Estructura y atribuciones	113
11.2. Resoluciones de la CNIE a partir de la Ley de 1993	116
12. El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	118
12.1. Estructura y atribuciones.....	119
13. Actividades y sociedades reservadas, restringidas y con regulación específica.....	120
13.1. Actividades reservadas al Estado	121

13.2. Áreas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros	124
13.3. Actividades con regulación específica	126
13.4. Actividades que requieren resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%.....	129
13.5. Autorización de la CNIE por el monto de activos.....	132
14. Acuerdos internacionales de Inversión Extranjera	133
14.1. Tratados de Libre Comercio	133
14.2. El TLCAN como antecedente normativo para la inversión extranjera en México.....	139
14.2.1. Razones para celebrar un Tratado	139
14.2.2. Objetivos.....	140
14.2.3. Disposiciones sustantivas	142
14.2.4. El Capítulo XI “Inversión”.....	144
14.3. Acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI)	148
 CAPÍTULO III. LA INVERSIÓN NEUTRA	
15. Antecedentes de la Inversión Neutra	152
15.1. Motivos de su creación	153
15.2. Antecedentes normativos	156
15.2.1. Resolución General N° 14	157

15.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	159
15.3. La inversión neutra en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.....	161
15.3.1. Resolución General N° 1	167
15.3.2. Resolución General N° 2	168
15.3.3. Resolución General N° 3	169
15.4. La inversión neutra en la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento.....	171
16. Inversión Neutra, figuras jurídicas para su utilización	175
16.1. Inversión Neutra Representada por Instrumentos Emitidos por las Instituciones Fiduciarias.....	176
16.2. Inversión Neutra Representada por Series Especiales de Acciones....	184
16.3. Inversión Neutra Realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo	187
16.3.1. El capital neutro en el Acuerdo de Cartagena	194
17. Propuestas de reforma presentadas en materia de inversión neutra.....	202
 CAPÍTULO IV. INVERSIÓN NEUTRA - ASPECTOS PRÁCTICOS.	
18. Control, estándar nacional e internacional	209
18.1. Control para efectos de la legislación nacional	210
18.2. El concepto de Control a nivel internacional	214
18.3. Tipos de control	217

19. Consideraciones para los proyectos de Inversión Neutra.....	219
20. Contradicciones con la cláusula de exclusión de extranjeros	228
21. Aspectos carentes de regulación	231
22. Propuestas de regulación	233
22.1. Reformas a la LIE y su Reglamento	234
22.2. Estadísticas y cifras en materia de inversión neutra	237
23. Conclusiones	239
ANEXO	242
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249

ABREVIATURAS

AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
APPRI	Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNIE	Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPO	Certificado de Participación Ordinaria
DOF	Diario Oficial de la Federación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LCT	Ley sobre la Celebración de Tratados
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LIE	Ley de Inversión Extranjera
LMV	Ley del Mercado de Valores
LPIMRIE	Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera
PND	Plan Nacional de Desarrollo

RLIE	Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
RLPIMRIE	Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera
RNIE	Registro Nacional de Inversiones Extranjeras
RRNIE	Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras
S.A.B.	Sociedades Anónimas Bursátiles
S.A.P.I.	Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión
S.A.P.I.B.	Sociedades Anónimas Promotoras de Inversión Bursátil
SE /Secretaría	Secretaría de Economía
SECOFI	Secretaria de Comercio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OCDE / OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio

INTRODUCCIÓN

La inversión extranjera, al representar la llegada de capitales al país, fomentar la creación de empleos y la innovación tecnológica, entre otras beneficios, es un factor esencial para el desarrollo económico nacional. A pesar de lo anterior, las disposiciones jurídicas que regulan la entrada de capital foráneo a nuestro país, establecen limitantes claras a la participación de extranjeros en sectores considerados sensibles para la economía nacional.

Derivado de la falta de capitales nacionales y con la finalidad de dotar a las sociedades mexicanas de recursos suficientes para la realización de sus fines, en 1986 fue creado un mecanismo denominado inversión neutra, el cual permite que, en circunstancias determinadas, los extranjeros puedan participar en diversas actividades y sociedades en las cuales su participación se encuentra prohibida o limitada de acuerdo con la Ley de Inversión Extranjera, salvaguardando en todo momento el control de la inversión mexicana en dichos sectores.

Por lo anterior, este mecanismo de inversión neutra ha sido duramente criticado al convertirse en una excepción a las limitantes establecidas en la Ley de Inversión Extranjera; aunado a ello, la vigente regulación jurídica es poco clara y precisa al no establecer procedimientos para la autorización por parte de la Secretaría de Economía de este mecanismo, lo cual puede ocasionar que las finalidades del mismo antes señaladas no sean cumplidas, permitiendo a extranjeros rebasar los

límites establecidos para la inversión extranjera y ejercer el control en sociedades y actividades prohibidas para ellos.

Por lo anterior, es indispensable un estudio exhaustivo del mecanismo de inversión neutra, con la finalidad de estudiar la viabilidad de lograr un avance en su regulación jurídica y cumplir con los objetivos que dieron lugar a su creación.

La presente investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos. El primero de ellos expone la postura de México frente a la entrada de capital extranjero, la cual ha sido modificada en diversas ocasiones, respondiendo y considerando las circunstancias económicas, sociales y políticas de cada época, detallando el régimen de inversión creado en cada una de esas etapas e incluyendo las restricciones a la participación de extranjeros.

En el Segundo Capítulo se presentan las nociones fundamentales de la inversión extranjera en la legislación nacional, su definición, los sujetos que participan en ella, las limitantes a su participación, y el estudio de las autoridades encargadas de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en la materia. Asimismo, expondremos su regulación a nivel internacional mediante la celebración de Tratados Internacionales.

El Tercer Capítulo nos presenta un análisis de aquellas circunstancias que dieron lugar a la creación de la inversión neutra como un mecanismo de excepción a las limitaciones establecidas, y el desarrollo de las disposiciones que lo regulan hasta

nuestros días. Asimismo, se presenta un estudio detallado de cada uno de los mecanismos contemplados en la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento para su utilización.

Finalmente, en la cuarta parte, se presenta un estudio de aquellos criterios que, derivado de la interpretación de los preceptos legales, consideramos esenciales para el estudio de las solicitudes de inversión neutra, los cuales podrían ser analizados al momento de determinar la conveniencia de autorizar la participación de la inversión extranjera mediante el mecanismo de inversión neutra, así como las propuestas de regulación a la Ley de Inversión Extranjera y a su Reglamento con la finalidad esclarecer las disposiciones de este tema y salvaguardar en todo momento el control de la inversión mexicana en las sociedades mexicanas o actividades reguladas.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS

1. Antecedentes Normativos en México de la Inversión Extranjera.

Es indispensable para nuestro estudio, realizar un recorrido por las diversas regulaciones que ha tenido la inversión extranjera en México, lo anterior en razón de comprender el porqué de la regulación actual y cuál ha sido la postura de México en cuanto a la entrada de capital foráneo a su territorio; por ello, partiremos señalando los primeros y principales antecedentes jurídicos de la inversión extranjera en México.

Las regulaciones al capital foráneo en el territorio de la República Mexicana se han ido consolidando con el paso de los años.

Anteriormente a la promulgación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, las disposiciones en esta materia se encontraban en diversos ordenamientos, por lo que su aplicación era complicada; en muchas ocasiones las disposiciones eran contradictorias, lo cual provocaba un problema en la aplicación de diversos ordenamientos.¹

¹ Las disposiciones que regulaban la participación extranjera eran las siguientes: Ley de vías generales de comunicación (DOF 19 de noviembre de 1940); Ley General de Instituciones de Seguros; Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (DOF 31 de mayo de 1941); Ley Federal de Instituciones de Fianzas (DOF 29 de diciembre de 1950); Ley de Sociedades de Inversión (DOF 31 de noviembre de 1955); Ley

Nuestro análisis partirá de la época de la Colonia, pasando por México Independiente, el Porfiriato, la Revolución, hasta llegar al primer ordenamiento jurídico que regulaba la inversión extranjera en México: la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.²

1.1. Época de la Colonia y del México Independiente.

El conquistador Hernán Cortés, con la derrota del pueblo azteca y diversas colonias prehispánicas, quería lograr que la Nueva España obtuviera su independencia de la Corona Española, por lo que se propuso la explotación de los amplios recursos naturales con los que contaba dicho territorio y se dio inicio a la explotación e industrialización de diversos productos.

Los conquistadores tenían una gran ansia de riqueza y la Corona Española sólo se guiaba por los informes que recibía de los mismos respecto a la situación de la Nueva España. En esta etapa la propiedad comunal se convierte en privada.

Al ser una colonia española, México se encontraba aislado del resto del mundo.

Durante esta época la minería se convirtió en el centro de la riqueza del país.

Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (DOF 29 de noviembre de 1958); Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional (DOF 5 de noviembre de 1961); Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica (DOF 9 de febrero de 1971) y el Reglamento de Distribución de Gas (DOF 29 de marzo de 1960).

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 1973.

La “Casa de Contratación de Sevilla” fue la encargada de organizar y regular las transacciones comerciales.

México luchaba para reconstruirse como una nación independiente, sin embargo, uno de los grandes problemas fue la falta de capitales, por lo que la rehabilitación económica sería muy difícil, ya que los inversionistas extranjeros sentían desconfianza por la reciente independencia del país.

Para México era imposible su progreso económico debido a la ausencia de capitales tanto del sector público como del privado, la poca o nula tecnología con la que se contaba y la falta de fuentes de empleo, por lo que se abrieron las puertas al capital extranjero para que contribuyera a mejorar la economía del país.

Las inversiones provenientes de Inglaterra y Francia eran las principales en el territorio mexicano, un caso sobresaliente de la participación de nacionales de ambos países es la empresa United Mexican,³ cuya organización fue promovida por Lucas Alemán quien fungió como Secretario de Asuntos Exteriores de Guadalupe Victoria y de Anastasio Bustamante.⁴

³En 1822 en París, Lucas Alemán dio los primeros pasos para formar la empresa minera Franco-Mexicana cuyo objetivo sería la explotación de la mina La Cata, ubicada en el viejo real minero de Guanajuato, el capital de esta sociedad fue aportado por inversionistas británicos al encontrarse en mejores condiciones financieras y fue considerada la inversión inglesa más importante de la época. Surgió la United Mexican Company cuyo centro de negocios se encontraba en París, con un capital de seis millones de pesos, esta empresa logró contratar el avío de minas de plata y oro en los estados de Guanajuato, Zacatecas, Oaxaca, México, Michoacán, Guerrero, Durango y Chihuahua. Véase O. Gutiérrez, Edgar, “Esteban Courcier: un empresario francoestadounidense en Chihuahua, 1826-1846”, *Los inmigrantes en el mundo de los negocios siglos XIX y XX*, México, Plaza y Valdés Editores, CONACULTA-INAH, 2003, p. 26.

⁴Medina Cervantes, José Ramón, *El Estado mexicano entre la inversión extranjera directa y los grupos privados de empresarios*, México, Ed. Premia, 1984, p. 29.

Con la minería paralizada con unos cuantos establecimientos fabriles con muy poca producción y la agricultura abandonada, la única actividad que podría contribuir al progreso del país sería el comercio, por lo que se propició la importación de satisfactores populares, lo que generó mayor recaudación de impuestos al comercio exterior, pero por otro lado, también contribuyó al contrabando.

Fue hasta la Constitución de 1824 que el país se solidariza con el sistema económico capitalista.

Las arcas públicas estaban vacías por los grandes costos de la guerra de Independencia, por lo que fue necesario pedir un préstamo a Inglaterra en 1824 y otro en 1826 por 16 millones de dólares cada uno.

Con la creación del Banco del Avío en 1830 se determinó que los sectores que debían ser atendidos primordialmente eran los 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. El Banco del Avío desapareció por un Decreto del Presidente Santa Anna en 1842.

El 2 de febrero de 1848 México cede Texas, Nuevo México, Alta California, y parte de Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas con los Tratados de Guadalupe Hidalgo, provocando una gran fractura a la ya difícil economía mexicana.

La industria del país se empieza a concentrar en el Distrito Federal con fábricas y molinos que estaban en manos de extranjeros, quienes empiezan a ejercer presión en el gobierno para salvaguardar sus intereses y obtener las ganancias proyectadas.

1.2. La inversión extranjera durante el Porfiriato (1876-1911).

Al acceder al poder, Porfirio Díaz se encuentra una economía desarticulada cuya base son los latifundistas e industriales criollos y extranjeros, por lo que decide fomentar las relaciones internacionales del país⁵ para difundir las grandes ventajas que ofrecía nuestro territorio a los inversionistas extranjeros.

La ideología de esta época se centraba en el progreso económico del país. Se consideraba que el gobierno debía garantizar la paz y el orden, pero que eran necesarias las empresas privadas para lograr el desarrollo nacional.

Las grandes esferas oficiales que se oponían a la entrada de capital extranjero comenzaron a doblegarse ante las presiones de los inversionistas extranjeros y ante el pequeño número de inversionistas nacionales, los cuales no cooperaban con el auxilio económico al país, temerosos de los riesgos que ello implicaba.

⁵ En 1837 el cuerpo diplomático de México se reducía a Estados Unidos, Alemania, Italia, España y Guatemala, y para 1900 se amplía a 36 naciones.

Para atraer capital foráneo, se crearon diversas exenciones y estímulos fiscales, los cuales protegieron las inversiones de los extranjeros en las áreas productivas del país.

Las actividades primarias eran las principales que recibían inversiones de empresarios extranjeros, quienes empezaron a adquirir grandes predios para la ganadería y la agricultura, por lo que llegaron a poseer grandes cantidades de hectáreas. Los productos derivados de estas actividades eran destinados al exterior, por lo que se recaudaba un gran porcentaje de ingresos por exportación de mercancías.

Lo anterior no sólo propició un gran acaparamiento de tierras en manos de extranjeros, sino que la explotación irracional de las mismas sin la debida conservación, las dejaban en condiciones poco adecuadas para seguir cultivándolas.

Con la creación del término concesión se abrieron las puertas a un mayor número de inversionistas extranjeros y a sus capitales.

A partir de 1875, los inversionistas extranjeros empiezan a recibir un tratamiento diferente en el territorio mexicano con las crecientes industrias de los ferrocarriles

y las comunicaciones, lo cual impulsó nuevas inversiones, no sólo hacia esos sectores, sino también al sector minero.⁶

Con la invención de la lámpara y los generadores eléctricos, la demanda del cobre, como material esencial, influyó para la prosperidad de diversas minas como “El Boleo” y “Cananea”.

A finales del siglo XIX se instalaron en el territorio nacional grandes fundiciones metalúrgicas por empresas extranjeras, tales como la *Smelting And Refining Co.*, la cual poseía cinco grandes plantas en Aguascalientes, Chihuahua, Matehuala, Monterrey y Velardeña.⁷

Al descubrirse los campos petrolíferos “el Ébano” (por la compañía *Mexicam Petroleum Company*) y los Campos Campeacán y San Cristóbal (por la compañía *Pearson*) el capital norteamericano e inglés contribuyeron al desarrollo de esta industria en el siglo XIX.

La energía eléctrica también estuvo en manos de particulares mediante contratos y concesiones desde 1895 con la explotación de la caída del Río Necaxa a favor

⁶ Hasta 1902, los norteamericanos invirtieron 102 millones de dólares en el ramo minero explotando diversos fondos con grandes rendimientos.

⁷ José Ramón Medina Cervantes, señala que en 1876 operaban 40 factorías, número que se incrementa con empresas como *Batopilas Silver Mining Co.* (1880), *American Smelting and Refining, Co.* (1889), *The Cananea Consolidated Cooper Co.* (1889), *Mexican Lead, Co.* (1887) todas de capital americano. Las de origen inglés eran *The Mazapil Copper Co.* (1896) y la Cía del Real del Monte y Pachuca, y de origen francés el Boleo, S.A., fundada en 1885. En sus inicios estas empresas sólo explotaban minerales preciosos, lo cual se amplía a los minerales industriales, cuando las vías ferroviarias entran en operación. Véase Medina Cervantes, José Ramón, *op. cit.*, p. 34.

de Societe Du Necaxa, traspasándose en 1903 a *The Mexican Light and the Power Co.*

Durante este periodo fueron diversos los contratos celebrados por autoridades de la República Mexicana con empresas extranjeras tales como el contrato de concesión que celebró el Distrito Federal con la empresa *Siemens Halske* de Alemania en 1896 para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco, la que se convertiría en la única con derechos para explotar la energía eléctrica en el Valle de México; y el contrato con el señor Ernesto Pugibert para explotar la caída de agua en el Río Monte Alto.

“En el sector ferrocarrilero, el primer contrato-concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el presidente Anastasio Bustamante y el Señor Francisco de Arrillaga, para construir la línea férrea de México a Veracruz”.⁸

Con la nacionalización de la industria ferroviaria mexicana, se creó el organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

Este organismo, creado en 1908, fusionó diversas concesiones otorgadas a los extranjeros; asimismo, apoyó la inversión en servicios financieros, dando origen en 1881 al Banco Nacional Mexicano.

⁸ Ceceña Gámez, José Luis, *México en la órbita imperial*, México, El Caballito, 1973, p. 32, citado por Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 2005, p. 108.

Los inversionistas estadounidenses tenían claro que el único medio de establecer un gran flujo de comercio entre los Estados Unidos y México, sería extendiendo el sistema de ferrocarriles, desde el Río Grande hasta la Ciudad de México, por lo que exigieron diversas facilidades administrativas, excepciones y estímulos fiscales al gobierno para lograr este proyecto.

La citada expansión de vías férreas sirvió no sólo en el beneficio del país, sino para apoyar la creciente industria estadounidense.

Durante esta etapa, el país pasó de ser un importador de productos agrícolas a importador de productos manufacturados.

Al finalizar el siglo XIX, el monto de las inversiones extranjeras en México fue calculado por la primera subcomisión del Congreso Monetario reunido en 1903, obteniendo los siguientes resultados: Capital norteamericano (sic) 26,426,000.00; Capital inglés 3.314,148.00 libras; Capital francés 20,727,000.00 francos; Capital alemán 45,000.00 marcos. Las cifras anteriores reducidas a moneda nacional al cambio vigente entonces daban un total de \$136,107,924.00, que correspondía a empresas agrícolas, mineras, industriales y bancarias.⁹

A pesar del gran desarrollo que se dio durante este periodo en materia de ferrocarriles, bancos e industria pesada, los beneficios de las mismas no alcanzaban a llegar a la población más necesitada; aunado a lo anterior, los intereses extranjeros controlaban y financiaban el sistema económico nacional.

Para seguir acrecentando sus riquezas, los extranjeros creaban alianzas con

⁹*Ibidem*, p. 19.

funcionarios porfiristas para proteger sus inversiones, por lo que fueron interviniendo en la política nacional.¹⁰ Los inversionistas nacionales eran desplazados e incluso obligados a aliarse con extranjeros.

Derivado del descontento social que existía en esa época, la Revolución Mexicana tuvo lugar en 1910.

“Es de conocimiento común que esta inversión 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 1940.”¹¹

1.3. Etapa revolucionaria.

La Revolución Mexicana fue un movimiento que buscaba la autodeterminación económica del país frente a la inversión extranjera, ya que el gobierno no garantizaba los intereses de los nacionales ni la prosperidad de sus negocios.

Con “El Plan de San Luis” y “El Plan de Guadalupe” se encauza el descontento contra la dictadura.

¹⁰ El mismo Porfirio Díaz era accionista en diversas sociedades mercantiles y su hijo se desempeñaba como consejero de diversas unidades económicas.

¹¹ Wionczek, Miguel S., *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, 2a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1973, p. 6.

Al culminar la Revolución Mexicana con la derrota de Francisco Villa quedó libre el camino para la creación y promulgación de una nueva Constitución, por lo que el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Durante el movimiento revolucionario la inversión extranjera se vio frenada y después se vio limitada por las restricciones contenidas en la CPEUM de 1917, especialmente lo que se refiere al artículo 27 de la misma, en el que se estableció la restricción a los extranjeros para adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una franja de 100 km a lo largo de las fronteras y de 50 km en las playas,¹² este artículo derivado de la pérdida de casi la mitad del territorio de México.

Los inversionistas querían evitar que se lesionaran sus intereses en el territorio nacional, por lo que ejercieron gran presión al gobierno de Álvaro Obregón para tener protegida su inversión.

Lo anterior derivó en la declaración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de la aplicación retroactiva del artículo 27 y se convino en otorgar perpetuidad a las concesiones petroleras.

En esta etapa se buscaba la protección de la inversión nacional, procurando que el control de las inversiones quedara en manos nacionales y sólo como excepción se permitía el control del capital extranjero en determinadas actividades.

¹² Véase numeral 2.5. Artículo 27 constitucional de este Capítulo.

En la década de los 20's se empieza a destacar la figura del empresario mexicano, se constituyen cámaras tales como la Concamin y Concanaco, como medios de enlace entre los sectores públicos y privados.

Plutarco Elías Calles promulga en 1925 la Ley del Petróleo, reglamentaria del artículo 27 constitucional, la cual provoca una reacción negativa por parte de los inversionistas extranjeros, quienes dejaron de hacer perforaciones y retiraron sus depósitos bancarios, por lo que se dio marcha atrás con diversas disposiciones de la citada Ley.¹³

Con el inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas en 1934, la economía pública se encontraba regida por los monopolios estadounidenses y europeos, lo cual se fue extinguiendo como consecuencia de las políticas nacionalistas de Cárdenas.

Cárdenas organiza a la sociedad mexicana y se apoya en la sociedad obrera reunida en la Confederación Regional Obrera Mexicana y se funda la Confederación de Trabajadores de México, de la mano con la Confederación Nacional Campesina, con lo que se busca identificar a la sociedad con los intereses del país y se dan diversas huelgas.

¹³ Decreto que reforma los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en el Ramo del Petróleo del 3 de enero de 1928, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1928.

Con el panorama anterior el 18 de marzo de 1938 se da la expropiación petrolera ante la rebeldía de las empresas de acatar políticas favorables a los trabajadores. Cárdenas sostiene en el Decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938 lo siguiente:

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.

Durante esta etapa se establece una activa política social, en la que se dio el reparto de tierras, se nacionalizó Ferrocarriles Nacionales de México y se creó la Comisión Federal de Electricidad con lo que se buscaba extinguir los monopolios en el sector energético, también surgen el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los Almacenes Nacionales de Depósito, y el Comité Nacional Regulador de Subsistencias, entre otras instituciones para apoyar la reforma agraria.

Las medidas tomadas por el gobierno provocaron la paralización de las inversiones por parte de los extranjeros.

1.4. La inversión extranjera en México de 1940 a 1973.

Al tomar posesión Manuel Ávila Camacho como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen como prioridades el establecimiento de una

base industrial para ser autosuficientes, revitalizar la economía y salir a los mercados exteriores con bienes competitivos.

En los años cuarenta se implementó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de productos finales de consumo no duradero, sistema protegido en lo económico y en lo político, en el que el Estado era el principal promotor del desarrollo e intervenía directamente en la vida económica de la nación.

Durante esta política proteccionista, el crecimiento del país no paró a pesar de las restricciones a los extranjeros. Se propició el crecimiento de la producción nacional pero se ocasionó el rezago de bienes intermedios y de bienes de inversión.

En virtud de la Segunda Guerra Mundial se expidieron diversas leyes y decretos presidenciales que regulaban la participación de los extranjeros en el territorio nacional.

El Presidente Manuel Ávila Camacho dictó la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías individuales, la cual señalaba en su artículo 5° que “la garantía otorgada en el artículo 4° de la Constitución [...] tendrá las siguientes limitaciones: Los países enemigos [...] y sus nacionales solamente

podrán realizar actos de comercio en el territorio nacional mediante autorización del Ejecutivo...”¹⁴

De la misma manera, el 12 de junio de 1942 se emitió la Ley relativa a propiedades y negocios del enemigo, por la que se prohibía, salvo permiso del Ejecutivo Federal, el comercio entre cualquier mexicano o persona domiciliada o residente en el territorio nacional con países enemigos de los Estados Unidos Mexicanos o sus nacionales (artículo 1º).

Mediante Decreto de fecha 1º de julio de 1942, se acordó la suspensión de garantías individuales consagradas en la Constitución durante todo el tiempo en que se estuvo en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, por lo que se concedieron al Ejecutivo Federal facultades para legislar en diversos ramos de la Administración Pública.

Por el “Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para la adquisición de bienes extranjeros y para la Constitución o Modificación de sociedades mexicanas que tuvieran socios extranjeros”, emitido el 29 de junio de 1944 y publicado el 7 de julio de 1944, los extranjeros y las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, requerían permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para adquirir empresas ya constituidas u obtener el control de las mismas, cuyo objeto contemplaban actividades industriales,

¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1942.

ganaderas, forestales, agrícolas o inmobiliarias, así como para adquirir bienes inmuebles y concesiones de minas, aguas o combustibles.

La falta de acatamiento al Decreto podía propiciar la nacionalización de la empresa, lo que ocasionó malestar entre los inversionistas extranjeros.

Un nuevo Decreto del 28 de diciembre de 1945, levantó la suspensión de garantías y declaró vigentes las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades, por lo que el Decreto de 1944 continuó en vigor hasta la Ley de Inversión Extranjera de 1993.¹⁵

Dos decretos de 1945 y 1947 establecían una lista de sociedades mexicanas que sólo podrían admitir un 49% de inversión extranjera en su capital, de acuerdo con las actividades que desempeñaban.

El 23 de junio 1947 se creó la Comisión Mixta Intersecretarial integrada por los siguientes seis miembros: la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Economía, de Agricultura y Ganadería y la Presidencia de la República para supervisar los capitales foráneos en México.

Hasta octubre de 1953 esta Comisión adoptó 12 reglas generales que detallaban la condición jurídica de los extranjeros y el cumplimiento de los decretos

¹⁵ Existió una gran controversia respecto a la vigencia del Decreto, una parte de la población sostenía que el Decreto de 1944 debería ser abrogado, ya que fue emitido cuando el país se encontraba en suspensión de garantías y otros afirmaban su vigencia por tratarse de una materia económica de interés para el Estado.

anteriormente expedidos. Esta Comisión es el primer antecedente de la actual Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Con la creación de esta Comisión se buscó coordinar la aplicación de las disposiciones legales relacionadas con la inversión extranjera y posteriormente serviría de base para la reglamentación en la materia (la Ley de 1973).

En la post-guerra la inversión extranjera se encontraba principalmente enfocada en las plantas de ensamble y procesado.

El sector privado presionaba al gobierno para que se ampliaran los privilegios a los capitales extranjeros. A partir de 1953 la inversión extranjera empieza a penetrar nuevamente en la economía mexicana pero ya no por medio de negociaciones con el gobierno, sino con los empresarios nacionales, quienes se encontraban divididos.

En 1960 el Presidente Adolfo López Mateos nacionaliza las compañías extranjeras *American & Foreign Power Co.* y *The Mexican Light & Power Co.*, las cuales se encargaban de la generación y distribución de la energía eléctrica en nuestro país.

En 1965, con las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito de 1941, se interrumpe la penetración de la banca privada extranjera en el mercado nacional, quedando establecidas sólo algunas sucursales de *First National Bank*.

En 1967 se lleva a cabo la mexicanización de las compañías azufreras y de las ramas mineras.

Un nuevo Decreto de 1970 establecía los criterios que la SRE debía tomar en cuenta para aprobar el establecimiento de sociedades mexicanas con capital extranjero.

En los años setenta, el modelo proteccionista entró en crisis ya que al mismo tiempo en que propició el crecimiento de la industria mexicana, también propició una industria ineficiente en términos de calidad y costos, así como poco competitiva a nivel mundial, por lo que se apostó el futuro de México a la apertura económica.

Este cambio se fortalecería con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 (antecedente de la Organización Mundial del Comercio), lo cual dio paso a una nueva política internacional, incluyendo cambios en materia de inversión extranjera.¹⁶

¹⁶ “El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio suscrito el 30 de octubre de 1947, inició su vigencia en el año 1948, con tan sólo 23 países suscriptores, número que fue aumentando gradualmente, mediante sucesivas adhesiones”, Véase Patiño Manffer, Ruperto, “Participación de México en la Organización Mundial de Comercio”, en Reyes Díaz, Carlos Humberto (Coordinador), *Temas selectos de comercio internacional*, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2008, p. 238-239.

2. Bases constitucionales y legales en materia de inversión extranjera.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero del 1917, producto de la Revolución Mexicana. Mediante este documento se establecieron, entre otras cosas, los lineamientos del actuar de los Poderes de la Unión, así como los principios por lo que se conduciría la economía del país.

En los siguientes apartados se detallarán las bases constitucionales de la economía actual del país en materia de extranjeros y nacionales.

2.1. Principio de Igualdad.

El artículo 1° de la CPEUM, establece un principio de igualdad con respecto a cualquier persona, sin hacer distinción entre nacional o extranjero.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...

El principio de igualdad consagrado en este artículo sirvió de base para señalar que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera era discriminatoria al imponer restricciones a los extranjeros, y en consecuencia inconstitucional.

En respuesta al argumento anterior se ha sostenido que la propia CPEUM, a lo largo de su texto, establece diversas restricciones a los extranjeros, así como otras leyes, tales como la Ley General de Población, la Ley de Migración, entre otras.

2.2. Libertad de profesión.

Esta garantía constitucional de libertad de profesión, tiene limitaciones tanto para extranjeros como para mexicanos, en cuanto a las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, es decir, aquellas áreas estratégicas en las que sólo el sector público puede intervenir.

El artículo 5° establece:

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 tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Cabe señalar que la Ley de Inversión Extranjera actual contempla diversas restricciones para los extranjeros en cuanto a la libertad para ejercer actividades.

2.3. Rectoría Económica.

El artículo 25 de la Carta Magna plantea la rectoría económica del Estado, estableciéndose las áreas estratégicas prioritarias y liberadas que constituyen el

ámbito de acción de los sectores público, social y privado.

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

2.4. Planeación nacional

La planeación es indispensable para cualquier país que desee el desarrollo público nacional, al permitir la toma de mejores decisiones, esto es impulsar y encaminar las actividades económicas del país. El artículo 26 establece lo siguiente:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán 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.

Actualmente el Plan Nacional de Desarrollo es el documento por el que se establecen las directrices, lineamientos y estrategias necesarias para lograr el crecimiento de nuestro país, incluyendo las políticas en materia de inversión extranjera.

2.5. Artículo 27 constitucional.

El artículo 27 señala el espíritu del constituyente de preservar para la Nación ciertos bienes.¹⁷

...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 llevará 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 aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines....

La Cláusula Calvo juega un papel primordial en la normatividad de nuestro país y queda contemplada en el artículo 27, fracción I, de la Carta Magna, esta doctrina regula la situación jurídica de los extranjeros frente al Estado con relación a la adquisición del dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación minera o aguas.¹⁸

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras,

¹⁷ La llamada doctrina de la “nacionalización de bienes” es aquella por la cual todas las actividades económicas señaladas por mandato constitucional, sólo pueden ser detentadas y explotadas por los nacionales de un país determinado.

¹⁸ Los antecedentes de la Cláusula Calvo se encuentran en las leyes del 11 de marzo de 1842 y 1° de febrero de 1856, mediante las cuales se prohibió a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante de veinte leguas de las fronteras y cinco en las costas. El término “Calvo” se les asigna en homenaje al jurisconsulto argentino Carlos Calvo.

De acuerdo con Francisco González de Cossío, esta Doctrina se ha desarrollado en tres vertientes: i) El Estado no otorgará a inversionistas extranjeros un trato más favorable que aquel que corresponde a nacionales; ii) El extranjero no invocará la protección diplomática de sus gobiernos respecto de la adquisición o inversión que haga en el país receptor, bajo la sanción que el Estado receptor imponga; iii) El extranjero deberá agotar los recursos locales al amparo de la legislación interna, sujetándose a los fallos de los tribunales y autoridades del país. Sólo podrá apelar a la vía diplomática o instancias internacionales en caso de denegación de justicia (o retraso notoriamente malicioso y voluntario en su administración), González de Cossío, Francisco, *Arbitraje de Inversión*, México, Ed. Porrúa, 2009, p. 23.

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, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren 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 directo sobre tierras y aguas....*

Con lo anterior se dio paso a la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, publicada en el DOF el 21 de enero de 1926 y al Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, publicado el 29 de agosto de 1926, los cuales establecían, entre otras cosas, la necesidad de pedir autorización a la SRE para que un extranjero pudiera llegar a formar parte de una sociedad mexicana que tuviera bienes en la “Zona Prohibida” y se redactaron los textos de la Cláusula Calvo y de la Cláusula de Exclusión de Extranjeros.

En la fracción IV del Artículo 27, se evita el acaparamiento de las grandes extensiones de tierras y aguas, pues a lo largo de la historia del país existieron grandes haciendas en manos de unos pocos particulares.

IV. 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 este artículo [...] Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

Actualmente existe un proyecto de decreto que reforma la fracción I del párrafo noveno del artículo 27 de la CPEUM. Mediante la citada reforma se permite a los

extranjeros, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, adquirir tierras para uso de vivienda.

Asimismo, el Estado podrá, a juicio de la SRE, conceder autorización a los Estados extranjeros para adquirir, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

2.6. Mexicanos y Extranjeros.

El artículo 32 de la CPEUM señala lo siguiente:

La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

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.¹⁹

El artículo 33 establece la definición de extranjero por medio de un principio de exclusión ya que precisa que aquellas personas que no cumplan con los requisitos del artículo 30 (es decir, que no sean mexicanos por nacimiento, mexicanos por naturalización, y personas morales mexicanas) se consideran extranjeros.

Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

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

Al respecto, la Ley de Nacionalidad y Naturalización del 20 de enero de 1934 establecía que los extranjeros (ya sean personas físicas o morales), y las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, requerían permiso de la SRE para celebrar convenios con ayuntamientos, gobiernos locales y autoridades federales.

La protección de la garantía de previa audiencia no se aplicaría cuando el Presidente de la República obligara a un extranjero a abandonar el país por

¹⁹ Los artículos 30, 32 y 37 apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron reformados el 20 de marzo de 1997, dando nacimiento a la Ley de Nacionalidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, con lo que se incorporó el concepto de doble nacionalidad, por el cual ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad por adoptar una o más nacionalidades.

razones de seguridad e integridad de la soberanía.

2.7. Facultades del Congreso de la Unión.

El 3 de febrero de 1983, se adicionó la fracción XXIX-F al artículo 73 constitucional, la cual establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes relativas a promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

El Congreso tiene facultad: ...

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

Asimismo, se encuentra facultado para legislar en materia de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros, es decir, emitir normas que regulen y restrinjan sus actividades dentro del territorio nacional, de conformidad con la fracción XVI y para legislar en materia de comercio señalada en la fracción X.

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

... **XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica²⁰ de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República...

En los primeros años de vigencia de la Ley de 1973 se cuestionó la Facultad del

²⁰ “La condición jurídica de los extranjeros consiste en determinar el conjunto de derechos de que los extranjeros gozan en cada país.” Véase: Niboyet, J.P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, México, Editorial Nacional, S.A., 1951, p. 2.

Congreso de la Unión para dictar normas en materia de inversión extranjera.

Al añadir la fracción XXIV-F el 3 de febrero de 1983, se puede llegar a la conclusión de que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar sobre las actividades comerciales de los extranjeros en el país y se elimina cualquier vicio de inconstitucionalidad de la citada Ley, 10 años después de su publicación.

3. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera como resultado de las circunstancias del país.

Como se señaló anteriormente, la inversión extranjera había sido regulada en diversas normas, y no se contaba con un ordenamiento que estableciera el régimen aplicable a la inversión extranjera, por lo que “era necesario volver a establecer una regulación y definir la actitud de México frente al capital extranjero”.²¹

Esta nueva regulación debía expresar el cambio en la política de México. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LPIMRIE),²² se dio como un primer esfuerzo por reunir en un sólo instrumento

²¹ Exposición del licenciado José Campillo Sáenz, Subsecretario de Industria, ante la Cámara de Senadores, en la sesión pública ordinaria del 29 de diciembre de 1972, presentando la iniciativa de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, entrando en vigor sesenta días después de su publicación.

jurídico diversas regulaciones que se encontraban dispersas en la normatividad mexicana (leyes, decretos, acuerdos, entre otros).

En la exposición de motivos de la LPIMRIE se establece que los capitales extranjeros son un instrumento para la solución de problemas económicos, como los que tenía México en esos momentos. La LPIMRIE se publicó durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez.

3.1. Estructura y definiciones.

En su artículo 1° dispone que la LPIMRIE sea de interés público y observancia general y tiene como objeto, como su nombre lo indica, la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera; lo anterior con la finalidad de estimular un desarrollo equilibrado del país y así lograr su independencia.

Para efectos de esta Ley se consideraría como inversión extranjera la realizada por personas físicas y morales extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en las que los extranjeros tuvieran, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Conforme a lo señalado por el artículo 5° de la antigua Ley de Nacionalidad y

Naturalización ²³ vigente en 1973, se consideraban personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyeran conforme a las leyes de la República y tuvieran en ella su domicilio legal;²⁴ *a contrario sensu*, podemos concluir que eran consideradas como personas morales extranjeras, aquellas que no se constituyeran conforme a las leyes de la República Mexicana y las que no tuvieran su domicilio legal en el territorio nacional, aunque no se requería la existencia de ambos supuestos, sino que bastaba con que se cumpliera uno de ellos para hablar de una persona moral extranjera.

La unidad económica sin personalidad jurídica “es una figura que desde el punto de vista jurídico de distingue por tener una finalidad patrimonial, generalmente de carácter lucrativo, y en la que los bienes y derechos que la constituyen mantienen cierta vinculación y cierta cohesión para la consecución de tal finalidad.”²⁵

Pudiéramos estar refiriéndonos a los fideicomisos o fondos de inversión, que no necesariamente tienen personalidad jurídica.

A pesar de que las unidades económicas no contaran con personalidad jurídica, eran sujetas de derechos, tal y como lo establecía el artículo 2º de la LPIMRIE.

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1934, abrogada el 21 de junio de 1993 por la Ley de Nacionalidad.

²⁴ El artículo 33 del Código Civil Federal señala que las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde tengan establecida su administración.

²⁵ Barrera Graf, Jorge, *La Regulación Jurídica de la Inversiones Extranjeras en México*, México, UNAM, 1981, p. 70.

La inversión extranjera realizada por inmigrados²⁶ se equiparaba a la mexicana, salvo cuando por razón de la actividad se encontraran vinculados con centros de decisión económica del exterior.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, lo anterior se estableció ya que se consideraba que los inmigrados tenían “intereses... estrechamente vinculados con los del país”, al tener su residencia en el mismo.

Es importante señalar que la intención del legislador no fue equiparar al inmigrado con una persona física mexicana, ya que sólo su inversión será equiparada a la mexicana, más no podrá participar en actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Lo anterior se establece claramente en la Resolución General No. 3 emitida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.²⁷

Las actividades enunciadas en este ordenamiento jurídico se dividían de la siguiente manera:

²⁶ La Ley General de Población definía en sus artículos 52 y 54 el término inmigrado como el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país, y que para obtener esta calidad era necesario la declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

²⁷ La Resolución General N° 3 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1984 establece que “la intervención en la administración o manejo de empresas mexicanas por extranjeros que posean la calidad de inmigrados, no requerirá de la previa resolución de la Comisión. No habrá equiparación a nacionales de los inmigrados residentes en el país, cuando por razones de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior.

Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica.”

- a) Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado como el petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, minería, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y también las que señalaran las leyes específicas, (artículo 4° de la LPIMRIE).

- b) Actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos y a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros: En este rubro se encontraban la radio y la televisión, el transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales, transportes aéreos y marítimos nacionales, explotación forestal, distribución de gas y las que determinaran leyes específicas, (artículo 4°).

- c) Actividades en las que la inversión extranjera sólo podría participar hasta los porcentajes autorizados, (limitado hasta el 49% y sujetando el aumento o disminución de dicho porcentaje a la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras cuando lo considerara conveniente para la economía del país).

Este grupo de actividades se dividían en los siguientes porcentajes: Hasta el 49% la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales sujetas a concesiones ordinarias, si se trataba de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales hasta el 34%; hasta el 40% en productos secundarios de la industria petroquímica y la fabricación de

componentes de vehículos automotores y cuando no se exija un porcentaje determinado la inversión extranjera podrá participar hasta el 49% sin que ese porcentaje pueda conducir política o administrativamente a la empresa , (artículo 5°).

Otra figura de Derecho Internacional presente en la LPIMRIE era la “Cláusula Calvo”,²⁸ mediante la cual se prohibió a los extranjeros y a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en la “Zona Prohibida”,²⁹ y para adquirir el dominio fuera de esa zona se requería permiso de la SRE.

Los extranjeros o empresas mexicanas en las que participaba mayoritariamente el capital extranjero en el capital social, requerían permiso de la SRE para adquirir, ya fuera en uno o varios actos, el 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa (lo cual se equiparaba con el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación), esta autorización también se requería si los inversionistas extranjeros tenían la facultad de determinar el manejo de una empresa.

“La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, cuando lo estimaba conveniente, podía otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos

²⁸ Ver numeral 2.5. Artículo 27 constitucional de este Capítulo.

²⁹ De conformidad con el artículo 18 de la LPIMRIE la “Zona Prohibida” era aquella comprendida 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.

para efectuar las adquisiciones mencionadas antes que los extranjeros”.³⁰

La inversión extranjera, de conformidad con el artículo 13 de la LPIMRIE, tenía que cumplir con diversas características y criterios, tales como:

- I. ser complementaria a la nacional;³¹
- II. no desplazar a las de este país que estén operando satisfactoriamente;
- III. tener efectos positivos en la balanza de pagos;
- IV. incrementar de exportaciones;
- V. aumentar de fuentes de trabajo y de ingresos para los mexicanos;
- VI. elevar la capacitación técnica y administrativa de los mexicanos;
- VII. incorporar insumos y componentes nacionales a sus productos;
- VIII. diversificar las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional latinoamericana;
- IX. impulsar las actividades económicas en regiones menos desarrolladas o carentes de fuentes de trabajo;
- X. no ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional, aportar tecnología y contribuir a la investigación nacional;
- XI. definir y controlar sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de los productos;
- XII. preservar los valores culturales y sociales de México;
- XIII. identificara los inversionistas extranjeros con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y
- XIV. en general que coadyuve al logro del desarrollo y las políticas fundamentales de los mexicanos.

La importancia de los criterios descritos se encuentra en la exposición de motivos de la LPIMRIE.³²

En un primer plano la exposición de motivos presenta aquellos casos en los cuales la inversión extranjera no sería bienvenida en el territorio nacional; se establece

³⁰ Cárdenas González, Fernando Antonio, *Inversión Extranjera, extranjeros y sociedades*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2010, p. 127.

³¹ “Este criterio de complementariedad reconoce implícitamente, la insuficiencia de los recursos internos para fomentar el desarrollo económico nacional y la posibilidad de que la IED coadyuve a su promoción”, Heftye Etienne, Fernando, “Criterios de admisibilidad de la inversión extranjera directa en México”, *Revista del Derecho Industrial*, año 8, número 23, Buenos Aires, mayo-agosto 1986.

³² Sepúlveda Amor, Bernardo, “Inversión Extranjera, Deuda externa y Comercio Exterior, notas sobre el orden jurídico mexicano”, *Anuario Jurídico*, México, 1980, Volumen VII.

que el Estado no considerará conveniente a la inversión extranjera que desplace a la empresa nacional, ya que ello equivaldría a frustrar décadas de esfuerzo en favor de una industrialización independiente.

De la misma manera no será bienvenido el capital foráneo que limite la posibilidad del país de superar la dependencia tecnológica o que incurra en prácticas monopólicas.

El ritmo de crecimiento del país se vería afectado si la carga excesiva de regalías, pagos por asistencia técnica y remisiones de utilidades redundaran en descapitalización. Se debe velar por que se diversifiquen las fuentes en donde se origina el capital y para que el capital extranjero no deteriore de manera directa o indirecta los valores culturales, sociales y políticos del país, que constituyen el sustento real de su autonomía.

Asimismo, la exposición de motivos señala los siguientes lineamientos, con los que debía cumplir el capital foráneo:

Serían bien recibidas las inversiones extranjeras que estuvieran dispuestas a asociarse con el capital mexicano y a compartir las tareas que demanda el desarrollo nacional.

También serían bienvenidas las inversiones que incorporaran nuevas técnicas a la producción, absorbieran abundante mano de obra y coadyuvaran a su

mejoramiento; las que contribuyeran a la expansión regional de la economía del país, e incluso hagan partícipes de su mercado a los mexicanos, las que favorecieran la balanza de pagos e incorporaran el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; las que no redujeran las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no pusieran patrones de consumo innecesario, capaces de distorsionar el crecimiento nacional y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país.

Se señala la exigencia de la política económica del país respecto a una elevación sustancial del volumen de las exportaciones, en productos tradicionales, bienes semielaborados e industrializados. Se consideraba que la asociación de capitales foráneos y capitales nacionales podían redundar en un impulso a la capacidad de exportación de México.

Adicionalmente a los criterios establecidos, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras publicó los “Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósitos de su promoción”,³³ los cuales señalan que la inversión extranjera será bienvenida en el país siempre que se ciña a la legislación de la materia, lo que proporciona un marco normativo adecuado que orientará de manera flexible la aportación de la inversión de acuerdo con las prioridades del desarrollo, es decir, que la Ley regula adecuadamente la inversión extranjera y da flexibilidad a las autoridades para la toma de decisiones.

³³ Publicados en los principales diarios del país el 17 de febrero de 1984.

Se crea el principio de “promoción selectiva” mediante el cual se señalan las actividades en las cuales preferentemente se autorizará la participación mayoritaria del capital extranjero.

3.2. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), auxiliada por un Secretario Ejecutivo.

La CNIE estaba integrada por siete miembros: Secretario de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y la Presidencia de la República³⁴ y serviría como una Comisión Intersecretarial³⁵ con una función consultiva.

Algunas de las atribuciones que se le confirieron a la CNIE son las siguientes:

- a) Resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje en que la inversión extranjera podía participar en las actividades económicas, cuando no existiera disposición expresa al respecto;
- b) Resolver sobre la participación de la inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica;

³⁴ Artículo 12 de la LPIMRIE.

³⁵ De acuerdo con Ignacio Gómez Palacio, las Comisiones Intersecretariales “son órganos colegiados integrados por los representantes de secretarías de Estado, departamentos administrativos, y otros organismos de la denominada administración paraestatal”, véase Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio, *Inversión Extranjera Directa*, México, Porrúa, 1985, p. 156.

- c) Resolver sobre los porcentajes y condiciones por las cuales se recibía la inversión extranjera en casos especiales;
- d) Establecer criterios y requisitos sobre la inversión extranjera;
- e) Ser órgano de consulta, asesoría y coordinación sobre inversión extranjera en las dependencias u organismos de la Administración Pública Federal: y
- f) Formular proyectos sobre iniciativas de leyes, así como de reglamentos, en el rubro de la inversión extranjera.

3.3.Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Otra figura que se creó en la LPIMRIE fue el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE). Este registro dependía de la Secretaría de Industria y Comercio (actualmente Secretaría de Economía) y estaría bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la CNIE.

De conformidad con el artículo 23, los sujetos obligados a inscribirse en el Registro eran los siguientes:

- a) Personas físicas o morales extranjeras que realizaran inversiones;
- b) Sociedades mexicanas, en cuyo capital participaran los inversionistas extranjeros descritos en el artículo 2° de la Ley;
- c) Los fideicomisos realizados por extranjeros;
- d) Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de estos y sus transmisiones; y

e) Las resoluciones que dictara la CNIE.

La organización de este órgano y la forma y términos mediante los cuales podría proporcionar información se establecerían en el Reglamento de la materia.

3.4. Sanciones.

El capítulo de sanciones es indispensable para cualquier norma que desee imprimir obligatoriedad a sus disposiciones y la LPIMRIE no fue la excepción.

El artículo 27 establecía que en caso de que no se inscribieran en el RNIE las sociedades que estuvieran obligadas a hacerlo, no podrían pagar dividendos; asimismo, tampoco se pagarían dividendos de aquellos títulos que debiendo inscribirse no se inscribieran.

Si se efectuara el pago de dividendos contrario a lo establecido en el artículo 27, el pago sería considerado nulo y no podría hacerse valer ante ninguna autoridad, haciéndose acreedora la sociedad a la multa establecida en el artículo 28.

El cumplimiento y aplicación del artículo 27 le correspondía a la CNIE con ayuda del Fisco.

La nulidad³⁶ establecida en el artículo 28 es la que reviste mayor importancia, ya

³⁶ La LPIMRIE no califica la nulidad establecida como sanción en el artículo 28, no señala si podrá producir efectos ni menciona si desaparece o no, la autoridad era la que decidía la calificación de la nulidad.

que señala que todos los actos que se llegaran a efectuar en contravención a las disposiciones de la LPIMRIE o aquellos que debiéndose inscribir en el RNIE no lo hicieren, serían nulos y no podrían hacerse valer ante autoridad alguna.

Se sancionaba al infractor con multa hasta por el importe de la operación y las infracciones no cuantificables se sancionaban con multa hasta de \$1, 000,000.00 pesos.

Los administradores, directores, gerentes generales, comisarios y miembros del órgano de vigilancia, quienes serían responsables en lo concerniente a sus funciones, podrían ser sancionados en términos del artículo 29. Se sancionaban con multa hasta de \$1, 000,000.00 pesos.

Las sanciones serían impuestas por la Secretaría de Industria y Comercio previa audiencia del interesado.

Los Notarios y Corredores Públicos también podían incurrir en sanciones, de conformidad con el artículo 30 de la Ley, ya que debían insertar en los documentos en los que intervinieran las autorizaciones que debían expedirse de conformidad con la LPIMRIE, y cuando no constaran dichas autorizaciones perderían su patente.

Los encargados de los Registros Públicos perderían su cargo si inscribían los documentos sin que constara en ellos las autorizaciones correspondientes.

Incluso existía una sanción de prisión de hasta nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos a quien simulara o permitiera el goce o la disposición de hecho, por parte de los inversionistas extranjeros, de bienes o derechos reservados a mexicanos o cuya adquisición no llenare los requisitos o contare con la autorización necesaria.³⁷

La sanción descrita en el párrafo anterior estaba dirigida a los prestanombres o testaferros, quienes iban en contra de las políticas del país al realizar un acto de simulación que violaba la Ley.

3.5. Resultados de la LPIMRIE.

Esta Ley era considerada como discriminatoria de los extranjeros ya que contenía regulaciones que restringían considerablemente la participación de personas de nacionalidad distinta a la mexicana en diversos sectores del país.

Diversos aspectos de la ley eran criticados, uno de ellos era el principio que estipulaba que ningún inversionista extranjero podría participar en un porcentaje mayor al 49% en las empresas.

Las autoridades gozaban de un amplio margen de discrecionalidad al momento de autorizar los proyectos de inversión extranjera presentados ante ellas, específicamente la CNIE, de conformidad con los artículos 11 a 17 de la LPIMRIE.

³⁷ Artículo 31 de la LPIMRIE.

Esta Ley fue modificada en diversas ocasiones en la década de los ochenta.

A pesar de diversas críticas hacia su contenido, la Ley de 1973 estuvo en vigor por veinte años en el país.

Diecinueve días después de la publicación de la Ley, el 28 de diciembre de 1973 se publicó el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, cuyo contenido únicamente regulaba el actuar del Registro, por lo que durante 16 años no había un Reglamento para la LPIMRIE.

4. Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

La LPIMRIE había creado al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y había señalado lo que debería inscribirse en el mismo,³⁸ pero el documento mediante el cual se determinaba la organización del citado Registro y el establecimiento de la forma y términos en que debía proporcionarse la información contenida en él, fue el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RRNIE).³⁹

El RRNIE contaba con 64 artículos y 10 capítulos, los cuales describían el proceso de inscripción, así como los requisitos que debían cumplir las solicitudes presentadas ante el Registro.

³⁸ Artículo 23 de la LPIMRIE.

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1973.

El artículo 3º de este Reglamento respetaba las cinco secciones en las cuales se dividía el RNIE para objeto de las inscripciones señaladas por la LPIMRIE.⁴⁰

De acuerdo con el artículo 11 del RRNIE, las inscripciones realizadas en él, surtían efectos desde la fecha en la que se presentara la solicitud respectiva, a condición de que se cumplieran con los requisitos y condiciones establecidas por el Registro.

Se establecía el plazo de un mes después de que las personas físicas o morales extranjeras suscribieran o adquirieran acciones o partes sociales de sociedades mexicanas para solicitar su inscripción. El mismo plazo se establecía para aquellas que realizaran la adquisición o arrendamiento en los términos del artículo 8º de la Ley, las que establecieran una empresa, o por cualquier título adquirieran la facultad de determinar su manejo.

Las personas físicas o morales extranjeras tenían la obligación de informar al Registro de cualquier cambio en su domicilio, así como toda nueva adquisición o arrendamiento o cualquier inversión regulada por la Ley, realizada después de su inscripción en el RNIE.

Los artículos 17 y 19 determinaban que las sociedades mexicanas en las que participaran uno o más inversionistas extranjeros o en las cuales uno o más

⁴⁰ Véase numeral 3.3. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de este Capítulo.

extranjeros adquirieran el manejo de la empresa, tenían la obligación de inscribirse en el Registro dentro del mes siguiente en que se hubiere tenido conocimiento de tal circunstancia.

El artículo anterior únicamente obligaba a las sociedades mexicanas, excluyendo a las asociaciones en participación o asociaciones civiles.⁴¹

Las sociedades deberían de llevar un control de la venta y adquisiciones de acciones y partes sociales de la sociedad con el fin de informar al RNIE.

El artículo 37 señalaba la obligación de las sociedades mexicanas que cotizaran sus acciones en la Bolsa Mexicana de Valores y que tuvieran como socios a inversionistas extranjeros de solicitar su inscripción ante el Registro.

Aquellas sociedades en las que participaran uno o más inversionistas extranjeros o tuvieran o adquirieran la facultad de determinar el manejo de la empresa, además de tener la obligación de inscribirse, debían presentar dentro de los cuatro meses siguientes a la clausura de cada ejercicio social: 1) Datos de identificación, 2) Datos contables y de personal y 3) Datos de balanza de pagos.⁴²

La falta de presentación de la información requerida por el RNIE provocaba

⁴¹ Álvarez Soberanis, Jaime, "El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras", *JURÍDICA, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 19, 1988-1989.

⁴² En el Acuerdo del Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, se establecieron las formas en las que las sociedades deberían presentar la información requerida, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1979.

sanciones que podían llegar hasta los \$100,000 mil pesos.

Los fideicomisos en los que participaran extranjeros o derivaran derechos para los mismos y cuyo objeto fuera la realización de actos regulados por la Ley, debían inscribirse por las instituciones fiduciarias mexicanas, de conformidad con el artículo 22, dentro del mes siguiente a la fecha de constitución del fideicomiso o de la realización de los actos de los que se derivaran derechos extranjeros.

El artículo 24 señalaba la obligación para el fiduciario de presentar información al RRNIE, relativa a las modificaciones realizadas al fideicomiso en el que participara con tal carácter.

En cambio, los Notarios Públicos no quedaron obligados a su registro, ni era un requisito indispensable para la celebración del fideicomiso o su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente.

Asimismo, los inversionistas extranjeros propietarios de títulos representativos del capital social de sociedades mexicanas,⁴³ tenían la obligación de inscribir sus acciones o partes sociales dentro del mes siguiente de su adquisición, a pesar de que no se hubieren expedido los documentos o títulos que los ampararan. El RRNIE no obliga a notificar el cambio en los títulos o partes sociales inscritas.

⁴³ El artículo 28 del propio RRNIE señalaba que para acreditar la titularidad de las acciones bastaba una constancia con firma autógrafa del secretario del Consejo de Administración de la Sociedad o del Administrador Único. Asimismo, la titularidad de las partes sociales, se acreditaría por el gerente de la sociedad.

De la misma manera, los inversionistas extranjeros a cuyo favor se hubieren constituido garantías o trabado un embargo sobre acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, deberían solicitar la inscripción de estas acciones o partes sociales dentro del mes siguiente a la constitución de la garantía o embargo.

Se excluye la inscripción de obligaciones adquiridas por extranjeros, lo anterior ya que no estaría adquiriendo acciones o partes sociales de una sociedad.

Las Resoluciones Generales de la CNIE, para su registro, se clasificarían en generales y específicas,⁴⁴ las generales podrían ser consultadas libremente por el público y se inscribirán siempre dentro de los 15 días hábiles en que hubieren sido dictadas; las específicas sólo podrían exhibirse ante quienes tuvieran interés jurídico en las mismas. La falta de atención en lo anterior provocó que no se inscribieran las resoluciones específicas.

Los inversionistas extranjeros que adquieran acciones de sociedades mexicanas en la Bolsa de Valores deberán solicitar su inscripción dentro del plazo de un mes desde que hayan realizado la adquisición, el plazo podrá prorrogarse hasta tres meses cuando las acciones adquiridas representaran menos del 5% del capital social de la emisora.

⁴⁴ Artículo 53 del RRNIE.

Mientras no se registraran las acciones, el inversionista extranjero no podría concurrir a ninguna asamblea de accionistas. El extranjero inmigrado podía libremente efectuar sus operaciones en bolsa.

Junto con este Reglamento se publicó en el DOF el Decreto que establece la tarifa para el cobro de derechos relativos al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el cual establecía los derechos derivados de los servicios que prestara dicho Registro.

El RRNIE fue abrogado por el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLPIMRIE), el cual será tema de estudio del siguiente apartado.

5. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

México se encontraba en el proceso de apertura hacia la inversión extranjera, por lo que se prefería que esta inversión se realizara por constitución de sociedades mexicanas con capital social extranjero, por la adquisición de acciones o partes sociales de sociedades ya establecidas en la República Mexicana o por sociedades controladas por inversionistas extranjeros, lo anterior se refleja en la exposición de motivos del Reglamento de 1989 que evidentemente conducían hacia un liberalismo económico.

El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera fue publicado el 16 de mayo de 1989, 16 años después de la promulgación de la LPIMRIE.

En un principio el RLPIMRIE fue considerado inconstitucional, ya que mediante este documento el Ejecutivo estableció normas generales que eran facultad del Congreso y modificaba partes sustantivas de las disposiciones contenidas en la Ley.⁴⁵

Este documento permitía que los inversionistas extranjeros constituyeran sociedades y participaran en cualquier proporción en el capital social en actividades que no se encontraban contempladas en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos,⁴⁶ participar en empresas de maquila u otras actividades industriales para exportación sin obtener autorización previa de, en ese entonces, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ahora Secretaría de Economía.

Se regularon los fideicomisos de acciones, activos fijos y empresas para que los extranjeros adquirieran derechos de fideicomisarios.

Un aspecto innovador del RLPIMRIE fue la regulación de la inversión neutra en el capital social de las empresas mexicanas, cuyas acciones principalmente

⁴⁵ Véase numeral 5.3. Constitucionalidad del Reglamento de este Capítulo.

⁴⁶ Elaborado por el INEGI.

cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores, siempre que dichas acciones permanecieran neutras.

Estas acciones sólo podrían ser adquiridas por instituciones de crédito como fiduciarias en los contratos de fideicomiso y emitir certificados de participación ordinaria (CPOs) para que los extranjeros los adquirieran en el mercado bursátil mexicano, los cuales únicamente otorgarían derechos económicos.

Se requería autorización de la entonces SECOFI para que los extranjeros rebasaran el 49% del capital social en actividades clasificadas, lo que motivó a diversas resoluciones generales de la CNIE, con la finalidad de aclarar los límites a la participación de los extranjeros.

El RLPIMRIE establece la definición de la Cláusula de exclusión de extranjeros y la Cláusula Calvo; asimismo, señala la obligación de obtener permiso de la SRE para constituir una sociedad, incluir en los estatutos sociales cualquiera de las cláusulas anteriores y para cambiar su denominación o razón social.

Asimismo, marcaba las pautas sobre cómo debían documentarse las acciones A y B dentro del capital social. Las acciones A sólo podrían ser suscritas por mexicanos y, consecuentemente, deberían representar el porcentaje del capital social que las leyes establecían para los inversionistas mexicanos; las acciones B serían de libre suscripción, es decir, podrían ser suscritas tanto por mexicanos como por extranjeros, excepto en aquellas actividades en donde la inversión

extranjera estaba permitida hasta el 100% y todos los accionistas podrían ser extranjeros.⁴⁷

El concepto “Zona Prohibida” fue cambiado por el de “Zona Restringida”, las sociedades mexicanas con o sin cláusula de exclusión de extranjeros ya no requerían el permiso de la SRE para adquirir bienes inmuebles en el territorio nacional, y también se excluyó de ese permiso a las sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros que pretendieran adquirir bienes inmuebles dentro de la “Zona Restringida”.

5.1. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

El artículo 81 del Reglamento dotaba a la Comisión de un Comité de Representantes integrado por los Directores Generales de las Secretarías que formarían parte de la Comisión y de un Secretario Técnico, quien auxiliaría al Secretario Ejecutivo establecido en el artículo 14 de la LPIMRIE.

De conformidad con el artículo 11 de la LPIMRIE, la Comisión tenía que sesionar por lo menos una vez al mes.

El Reglamento estableció el quórum necesario para las sesiones de la CNIE, estableciendo la necesidad de la asistencia de por lo menos cinco de sus representantes para poder sesionar.

⁴⁷ Artículo 24, fracción II, inciso a) del LPIMRIE.

5.1.1. Resoluciones de la Comisión.

La Resoluciones Generales emitidas por la CNIE encuentran su fundamento en los artículos 5º, 12, fracción VI y 14 de la LPIMRIE al facultar a la Comisión para “establecer los criterios y requisitos para la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.”

A continuación se presenta la relación de las Resoluciones Generales emitidas por la CNIE al amparo de la LPIMRIE y su Reglamento publicadas hasta 1993:

Resolución	Fecha de publicación en el DOF
Resolución General N°1, Empresas maquiladoras. ⁴⁸	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 2, Aumentos de capital en empresas. ⁴⁹	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 3, Adquisición de acciones al portador en Bolsa de Valores. ⁵⁰	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 4, Reelección de miembros extranjeros de un Consejo de Administración.	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 5, Nombramiento de miembros extranjeros en un Consejo de Administración. ⁵¹	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 6, Transmisión entre extranjeros de hasta el 1% del capital de una sociedad cuando el 96% pertenezca a un inversionista extranjero. ⁵²	5 de noviembre de 1975

⁴⁸ Aprobada en la sesión 2 de la CNIE el 7 de junio de 1973, en la sesión número 9 del 30 de enero de 1974, en la sesión 10 del 27 de febrero de 1974 y en la sesión 30 del 23 de octubre de 1975, publicada en los periódicos el 11 de julio de 1973, abrogada el 30 de agosto de 1984.

⁴⁹ Aprobada en la sesión 2 de la CNIE el 7 de junio de 1973 y en la sesión número 30 de la CNIE el 23 de octubre de 1975, publicada en los periódicos el día 11 de julio de 1973, abrogada el 30 de agosto de 1984.

⁵⁰ Las resoluciones generales 3 y 4 fueron aprobadas en la sesión 5 de la CNIE el 26 de septiembre de 1973, publicadas en los periódicos el día 19 de octubre de 1973, abrogadas el 30 de agosto de 1984.

⁵¹ Aprobada en la sesión 8 de la CNIE el 4 de enero de 1974, abrogada el 30 de agosto de 1984.

⁵² Las resoluciones generales 6 y 7 fueron aprobadas en la sesión 20 de la CNIE el 19 de diciembre de 1974 y abrogadas el 30 de agosto de 1984.

Resolución	Fecha de publicación en el DOF
Resolución General N° 7, Equiparación de inmigrados a mexicanos para efectos de su inversión en la administración de una empresa.	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 8, Nuevos establecimientos. ⁵³	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 9, Autorización e inscripción de fideicomisos.	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 10, Autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsas de valores mexicanas.	5 de noviembre de 1975
Resolución General N° 11, Criterio para la aplicación del artículo 8 de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. ⁵⁴	15 de enero de 1976
Resolución General N° 12, Clausura de nuevos establecimientos. ⁵⁵	27 de julio de 1977
Resolución General N° 13, Transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés.	27 de julio de 1977
Resolución General N° 14, Adquisición por extranjeros de pequeños lotes de acciones.	27 de julio de 1977
Resolución General N° 15, Localización de establecimientos comerciales industriales y de servicios.	27 de julio de 1977
Resolución General N° 16, sobre nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos. ⁵⁶	6 de septiembre de 1977.
Adición a la Resolución General N° 13 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. ⁵⁷	4 de marzo de 1980
Resolución General N° 17, Sobre las operaciones de venta de bienes raíces ubicados en el extranjero. ⁵⁸	19 de noviembre de 1981
Adición a la Resolución General N° 11 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. ⁵⁹	9 de diciembre de 1981
Resolución General N° 18, Relativa a empresas nacionales con inversión extranjera o a las empresas extranjeras que operen en el país para efectos de pagos al exterior por concepto de regalías y compromisos de estas empresas.	11 de octubre de 1982

⁵³ Las resoluciones generales 8, 9 y 10 fueron aprobadas en la sesión 29 de la CNIE el 2 de octubre de 1975. La resolución general 8 fue abrogada el 30 de agosto de 1984.

⁵⁴ Aprobada en la sesión 31 de la CNIE el 28 de noviembre de 1975.

⁵⁵ Las resoluciones generales 12, 13, 14 y 15 fueron aprobadas en la sesión 48 de la CNIE del 23 de junio de 1977. Las resoluciones 14 y 15 fueron abrogadas el 30 de agosto de 1984.

⁵⁶ Aprobada en la sesión 49 de la CNIE el 21 de julio de 1977.

⁵⁷ Aprobada en la sesión 80 de la CNIE el 15 de noviembre de 1979.

⁵⁸ Aprobada en la sesión 14/81 de la CNIE el 18 de noviembre de 1981.

⁵⁹ Aprobada en la sesión 11/81 de la CNIE el 27 de agosto de 1981.

Resolución	Fecha de publicación en el DOF
Resolución General N° 19, Criterio de interpretación del artículo 13, fracción XVII de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. ⁶⁰	11 de octubre de 1982
Resoluciones Generales de la CNIE aprobadas en su sesión celebrada el 25 de julio de 1984	
Resolución General N° 1, Criterios para resolver solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y su Secretario Ejecutivo.	30 de agosto de 1984
Resolución General N° 2, Inversión Extranjera en empresas maquiladoras.	30 de agosto de 1984
Resolución General N° 3, Participación extranjera en la administración de las empresas.	30 de agosto de 1984
Resolución General N° 4, Criterio de aplicación del artículo 8 de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	-
Resolución General N° 5, Inversión Extranjera en el capital de las empresas.	30 de agosto de 1984
Resolución General N° 6, Autorización e inscripción de fideicomisos.	-
Resolución General N° 7, Adquisición de acciones al portador en Bolsa de Valores.	-
Resolución General N° 8, Autorización e inscripción de acciones que se cotizan en bolsa de valores mexicanas.	-
Resolución General N° 9, Ampliación de la inversión Extranjera.	30 de agosto de 1984
Resolución General N° 10, Clausura de nuevos establecimientos.	-
Resolución General N° 11, Transmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés.	-
Resolución General N° 12, Operaciones de venta de bienes raíces ubicados en el extranjero.	-
Resolución General N° 13, Nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.	-
Modificación a las Resoluciones Generales N° 5 y 9.	5 de diciembre de 1985
Resolución General N° 14, de las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.	2 de septiembre de 1986
Resolución General N° 15, de la Pequeña y Mediana Industria.	2 de septiembre de 1986

⁶⁰ Aprobada en la sesión 9/82 de la CNIE el 8 de octubre de 1982. Se abrogó el 30 de agosto de 1984.

Resolución	Fecha de publicación en el DOF
Resolución General que sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	3 de febrero de 1988
Resolución General N° 1, que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas. ⁶¹	21 de junio de 1989
Resolución General N° 2, que establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	21 de junio de 1989
Resolución General que reforma y adiciona las resoluciones generales N° 1 y 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. ⁶²	26 de octubre de 1989
Resolución General N° 3, que establece criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera en relación con la inversión neutra. ⁶³	9 de agosto de 1990
Resolución General N° 4, que establece el régimen para los inversionistas que tengan concertados compromisos, metas y programas con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras su Secretario Ejecutivo o la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la fecha de entrada en vigor del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de acogerse a compromisos, metas y programas similares a los señalados en el artículo 5 del mismo ordenamiento. ⁶⁴	14 de septiembre de 1990
Resolución General que adiciona la resolución general N° 3 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	1° de abril de 1992
Resolución General N° 5, que establece las reglas para la participación de la Inversión Extranjera en las actividades del sector de energía eléctrica, que no constituyen servicio público. ⁶⁵	22 de septiembre de 1993

⁶¹ Las resoluciones 1 y 2 fueron aprobada en la sesión de la CNIE celebrada el 31 de mayo de 1989.

⁶² Aprobada en la sesión 4/89 de la CNIE el 5 de septiembre de 1989.

⁶³ Aprobada en la sesión 4/90 de la CNIE el 6 de agosto de 1990.

⁶⁴ Aprobada en la sesión de la CNIE el 15 de agosto de 1990.

⁶⁵ Las resoluciones 5 y 6 fueron aprobadas en la sesión de la CNIE el 25 de agosto de 1993.

Resolución	Fecha de publicación en el DOF
Resolución General N° 6, que establece las reglas para la participación de la Inversión Extranjera en las actividades de administración portuaria integral, de operación portuaria y de prestación de servicios portuarios.	1° de noviembre de 1993

5.2. Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Con la finalidad de aclarar lo establecido en la LPIMRIE respecto a las inscripciones en el RNIE, el nuevo Reglamento lo dividió en las siguientes tres secciones:

- a) Personas Físicas y morales extranjeras se inscribirían en la Sección Primera.
- b) Sociedades en cuyo capital participe la inversión extranjera se inscribirían en la Sección Segunda.
- c) Fideicomisos serían inscritos en la Sección Tercera.

5.3. Constitucionalidad del Reglamento.

Posteriormente a su publicación en el DOF, el RLPIMRIE de 1989 fue objeto de diversas teorías sobre su inconstitucionalidad, lo anterior derivado principalmente de los siguientes argumentos:

- a) El primero de estos argumentos era que el Ejecutivo Federal, al expedir el

Reglamento, sancionó normas generales, las cuales son facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Al día siguiente de su publicación en el DOF, en sesión de la Cámara de Diputados, el Diputado Jesús Ortega Martínez señaló:

El Poder Ejecutivo Federal ha expedido un reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en violación, evidente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que se refiere a la fracción I, del artículo 89, que obliga al Ejecutivo a proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes del Congreso. Y al párrafo segundo del artículo 49, que señala que no podrán reunirse dos o más poderes de la Federación, en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.⁶⁶

Este argumento fue objetado por diversos doctrinarios, entre los que se encontraban Luis Miguel Díaz,⁶⁷ toda vez que el reglamento de 1989 establecía como fundamento la fracción I del artículo 89 de la CPEUM, la cual contiene las facultades y obligaciones del Presidente, incluyendo la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

De acuerdo con el párrafo anterior, el Ejecutivo tiene dentro de sus funciones la facultad de dictar reglamentos, por lo que se determinó que el RLPIMRIE había

⁶⁶Véase Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura LIV, Año I, Comisión Permanente, 17 de mayo de 1989, Número de Diario 20.

⁶⁷Luis Miguel Díaz es licenciado en Derecho de la UNAM y doctor en Ciencias Jurídicas de Harvard Law School. Autor de libros y artículos. Presidente del Centro Interdisciplinario para el Manejo de Conflictos, A.C., Miembro del Consejo Editorial del Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Véase Díaz, Luis Miguel, "Regularidad jurídica del Reglamento para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", *EL FORO*, México, Octava época, Tomo II, número 2, México, 1989, p.74.

sido creado por autoridad competente y, en consecuencia, no existía razón por considerar como inconstitucional dicho Reglamento.

b) Por regular disposiciones que la LPIMRIE no contemplaba en su contenido.

Otro argumento en contra del Reglamento, era que éste no cumplía la finalidad de precisar y complementar las disposiciones contenidas en la LPIMRIE. Lo anterior, ya que establecía disposiciones contradictorias a los mandatos legales y excepciones no previstas en la Ley de la materia, lo cual constituía una violación a la finalidad de cualquier reglamento.

Ejemplos de los argumentos anteriores son: 1) la inversión extranjera temporal, 2) la eliminación de criterios obligatorios para la CNIE en materia de autorizaciones, y 3) la inversión neutra que en nuestra opinión es la más relevante, (no contemplada en la Ley de la materia).

De acuerdo con Luis Miguel Díaz los argumentos anteriores no tuvieron lugar ya que la inconstitucionalidad del RLPIMRIE se daría cuando el objeto de este no fuera concurrente con el de la LIE o cuando el Reglamento permitiera u ordenara alguna conducta prohibida por la LIE, lo cual a su juicio no ocurre.⁶⁸

A pesar de los argumentos expuestos, nunca se declaró la inconstitucionalidad del RLPIMRIE.

⁶⁸ Díaz, Luis Miguel, *op.cit.*, p.73.

En nuestra opinión el RLPIMRIE cumplió con la finalidad de aclarar las disposiciones contenida en la LPIMRIE, así como complementarlas para lograr un mayor entendimiento de las mismas. Sin embargo; el Reglamento contemplaba disciplinas que la LIE no preveía, lo cual permitió mayor participación a la inversión extranjera en diversas actividades que se encontraban prohibidas por la LPIMRIE; este fue el argumento principal para señalar su inconstitucionalidad.

A pesar de lo anterior, es de vital importancia recordar que dichos ordenamientos se expidieron con 16 años de diferencia, las políticas económicas y circunstancias prevalecientes al momento de la promulgación del RLPIMRIE eran de mayor apertura hacia la inversión extranjera, por lo que diversas disposiciones contenidas en la LPIMRIE necesitaban ser actualizadas.

Por lo expuesto consideramos que los argumentos de inconstitucionalidad del RLPIMRIE carecen de valor jurídico ya que ambos ordenamientos persiguen el mismo objetivo de promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera en épocas diferentes de nuestro país.

5.4. Cambios legislativos.

Con la expedición del RLPIMRIE en 1989, se abrogaron los siguientes ordenamientos relevantes en materia de inversión en el sistema jurídico mexicano:

ORDENAMIENTO LEGAL	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DOF
Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.	29 de agosto de 1926
Decreto por el que la SRE concedía licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o estatutos de sociedades que se citan.	2 de julio de 1970
Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.	28 de diciembre de 1973
Acuerdo que autoriza a la SRE para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas.	30 de abril de 1971
La Resolución General que sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la CNIE.	3 de febrero de 1988
Adicionalmente, se derogaron los artículos 126, fracción II, 127, fracciones I, II y III y 131 del Reglamento General de Población y el artículo 15 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica.	17 de noviembre de 1976 y 9 de febrero de 1971 respectivamente

CAPÍTULO II

NOCIONES FUNDAMENTALES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

6. La Ley de Inversión Extranjera de 1993.

A partir de 1986, año en que México se adhirió al GATT, se generó un gran movimiento de creación de nuevas leyes y reformas a la normativa existente con el objetivo de responder a los compromisos generados en el marco de la nueva política internacional.

La LPIMRIE de 1973 reflejaba la realidad de México en la década que fue promulgada, pero había sido rebasada por los avances científicos y tecnológicos, los cuales modificaron los procesos productivos y en general las necesidades económicas del país.

El modelo de sustitución de importaciones ya no compaginaba con la necesidad de una apertura económica y se necesitaba aprovechar en mayor medida los flujos de capitales extranjeros que ingresaban al territorio.

Para lograr atraer a los inversionistas se requería establecer las condiciones necesarias para su entrada al territorio nacional y ofrecer un panorama claro sobre las reglas aplicadas en la materia.⁶⁹

⁶⁹ Véase la Exposición de motivos de la Ley de Inversión Extranjera del 24 de diciembre de 1993.

Después de que por más de 20 años regulara la LPIMRIE de 1973, el 15 de diciembre de 1993 se promulgó la nueva Ley de Inversión Extranjera (LIE)⁷⁰, el objetivo de este nuevo ordenamiento era principalmente promover la inversión extranjera en el territorio nacional, como consecuencia en gran medida de los compromisos que el país había adquirido con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Entre las innovaciones que esta ley ofreció, se encuentra la apertura de diversas actividades en las cuales la inversión extranjera se consideraría como necesaria y benéfica; asimismo, prevé obligaciones y facultades expresas a las autoridades competentes en la materia, elimina la incertidumbre de los inversionistas extranjeros en el territorio mexicano respecto a su inversión y simplifica diversos trámites administrativos.

Es importante señalar que a pesar de que el nuevo ordenamiento buscaba liberalizar el acceso de la inversión extranjera al país, seguían existiendo restricciones a la misma en cuanto a diversas actividades y sociedades.

6.1. Estructura.

La LIE consta de 39 artículos, 8 títulos y 11 artículos transitorios.

“Título Primero Disposiciones Generales”. Este título contiene 3 capítulos:

⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

- Capítulo I. Del objeto de la Ley.
- Capítulo II. De las actividades reservadas.
- Capítulo III. De las actividades y adquisiciones con regulación específica.

En este primer apartado la LIE presenta las definiciones necesarias para establecer el alcance de sus disposiciones; asimismo, se refiere a las limitantes a la participación de la inversión extranjera estableciendo las actividades reservadas al estado y a las personas físicas mexicanas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y a las actividades con regulación específica.

“Título Segundo de la adquisición de Bienes Inmuebles, la explotación de minas y aguas, y de los fideicomisos”, el capítulo se divide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. De la adquisición de Bienes Inmuebles y explotación de minas y aguas.
- Capítulo II. De los Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida.

Este título contiene las disposiciones relativas a la participación de los inversionistas extranjeros en los bienes inmuebles del territorio nacional, así como las concesiones de minas y aguas y de las reglas para los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida.

“Título Tercero de las Sociedades”, el cual contiene el siguiente apartado:

- De la constitución y modificación de Sociedades.

Lo relativo a la constitución de sociedades y la modificación de su denominación o razón social se encuentra en este apartado.⁷¹

“Título Cuarto de la inversión de personas morales extranjeras”

Este Título contiene la obligación de las personas morales extranjeras para solicitar autorización para establecerse en el territorio nacional y establece los requisitos necesarios para obtener dicha autorización.

“Título Quinto de la inversión neutra”, el cual contiene 5 capítulos:

- Capítulo I. Del concepto de inversión neutra.
- Capítulo II. De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por las Instituciones Fiduciarias.

⁷¹ Anteriormente, los trámites relativos a la autorización de uso de Denominaciones y Razones Sociales eran presentados ante la SRE, actualmente la Secretaría de Economía es la encargada de resolver estos trámites de acuerdo al “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2011.

- Capítulo III. De la inversión neutra representada por series especiales de acciones.
- Capítulo IV. De la inversión neutra en Sociedades Controladoras de Grupos Financieros, Instituciones de Banca Múltiple y Casas de Bolsa.
- Capítulo V. De la inversión neutra realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

El título relativo a la inversión neutra establece el concepto y cada uno de los medios para su utilización. Este título será el contenido del Capítulo III de la presente investigación.

De acuerdo a la estructura presentada, los Títulos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de la LIE se refieren al control que ejerce el Estado sobre la participación de la inversión extranjera en diversas sociedades y actividades consideradas “sensibles” para la soberanía nacional.

“Título Sexto de la CNIE”, el cual contiene 3 capítulos:

- Capítulo I. De la estructura de la Comisión;
- Capítulo II. De las atribuciones de la Comisión;
- Capítulo III. De la operación de la Comisión.

Mediante estas disposiciones se establecen los lineamientos del actuar de la CNIE, así como su integración y funcionamiento.

“Título Séptimo del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras”.

La LIE señala en los títulos anteriores a las autoridades competentes en materia de inversión (la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras); dichas autoridades son las encargadas de la aplicación de la LIE y su Reglamento.⁷²

“Título Octavo de las sanciones”.

El último título hace referencia a las sanciones que las autoridades pueden aplicar en caso de la violación de algún precepto establecido en la LIE o su Reglamento.

6.2. Diferencias entre la LPIMRIE y la LIE.

Como su nombre lo indica, la LPIMRIE se encargaba de regular la inversión extranjera, mientras que la LIE tenía como finalidad su promoción, reflejando así la nueva política del gobierno encaminada a que la inversión extranjera sea parte del crecimiento económico del país.

⁷² De conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, la Dirección General de Inversión Extranjera es la autoridad encargada, entre otras facultades, de vigilar el cumplimiento de la LIE y su Reglamento.

Esta diferencia se establece principalmente en el artículo 1° de ambos ordenamientos, la ley del 73 establecía como objeto el “promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para establecer un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país”, mientras que la ley de 1993 señala como objeto la “determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional”.

Lo anterior demuestra la apertura hacia los capitales extranjeros, para que, en conjunto con la inversión nacional, promuevan el crecimiento económico del país, siendo complementarios a los capitales nacionales.

En la nueva Ley se incluyó un mayor número de definiciones como inversionista extranjero⁷³, CNIE, RNIE, Zona restringida y Cláusula de Exclusión de Extranjeros.

Se estableció un cambio en los términos antes empleados, “empresa mexicana” fue sustituido por “sociedad mexicana” y el de “unidades económicas sin personalidad jurídica propia” por el de “entidades extranjeras sin personalidad jurídica propia”.

Consideramos que la modificación en los términos empleados en ambas disposiciones responde a la necesidad de emplear un lenguaje que no estuviera limitado al ámbito económico como son el de “empresa” y “unidad económica”. En

⁷³ La LPIMRIE establecía en su artículo 2° la definición de inversión extranjera en razón de los sujetos contemplados en el ordenamiento, y la definición de inversionista extranjero se estableció hasta el RLPIMRIE de 1989.

particular, la modificación del término “empresa” a “sociedades mexicanas” responde a la necesidad de implementar un concepto que incluya tanto a las personas morales civiles, mercantiles o de cualquier otro carácter, ya que podría entenderse que las sociedades o asociaciones civiles no se encontrarían dentro del término empresa y por lo tanto su participación no contaría como inversión extranjera a pesar de tener en su estructura accionaria mayoría de capital extranjero.

Otro aspecto innovador fue el incluido en el artículo 4° de la Ley de 1993 al establecer una apertura total para la participación de la inversión extranjera en cualquier actividad, salvo las incluidas en los artículos 5°, 6°, 7° y 8°, ya que anteriormente se había establecido el tope del 49% a la participación de la inversión extranjera en las actividades que no estuvieran contempladas dentro de un porcentaje específico.

El último párrafo de este artículo no considera como inversión extranjera la realizada de manera indirecta por sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano y controladas por éste (piramidación).⁷⁴

A pesar de las diferencias entre ambos ordenamientos la LIE mantenía diversas actividades restringidas para los extranjeros, así como actividades reservadas a mexicanos y con regulación específica.⁷⁵

⁷⁴ Este último párrafo del artículo 4° fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.

Las actividades reservadas al Estado y a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros sufrieron modificaciones en su listado, añadiendo o eliminando las actividades reguladas, (tales como la minería, los ferrocarriles, los transportes aéreos y marítimos nacionales y la explotación forestal).

Asimismo, se modificaron tanto el listado como los porcentajes de las actividades con regulación específica y aquéllas que requerían autorización de la CNIE.

Ambos ordenamientos equiparan a la inversión mexicana la efectuada por los extranjeros en el país con la condición de estancia de residentes permanentes (antes inmigrados),⁷⁶ con excepción de la realizada en los supuestos contemplados en los Títulos Primero y Segundo de la LIE. De conformidad con la Ley de 1973, esta equiparación no sería aplicable cuando los inmigrados se encontraran vinculados con centros de decisión económica del exterior, la LIE no se pronuncia sobre esta limitante.

En relación a los bienes inmuebles, el nuevo ordenamiento permite a las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o las que

⁷⁵ Véase numeral 13 “Actividades y sociedades reservadas, restringidas y con regulación específica para la inversión extranjera” del presente Capítulo.

⁷⁶ Artículo 3° de la LIE, reformado el 25 de mayo de 2011.

contemplan la Cláusula Calvo,⁷⁷ adquirir el dominio de bienes inmuebles en la zona restringida para fines no residenciales y la posibilidad de adquirir derechos de inmuebles en zona restringida para fines residenciales.

Se permite a las personas morales extranjeras adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida⁷⁸ y obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional (condicionado a la celebración del convenio que incluya la Cláusula Calvo y permiso de la SRE).

En esta misma materia se permite que las instituciones de crédito adquieran como fiduciarias derechos sobre bienes ubicados dentro de la zona restringida sin constituir derechos reales sobre ellos y únicamente para la utilización de dichos bienes, cuando los fideicomisarios sean personas físicas o morales extranjeras o sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros.

Se elimina la obligación del inversionista extranjero de solicitar a la SRE autorización para la adquisición del más del 25% del capital de una empresa, administrara una empresa o pudiera determinar el manejo de la misma.

La ley de 1973 establecía, previa resolución de la CNIE, la obligación de obtener autorización de la Secretaría de la materia que se tratara, para la adquisición del

⁷⁷ La Cláusula Calvo establecida en el artículo 3° de la LPIMRIE se trasladó al artículo 10 del Capítulo I. “De la adquisición de Bienes Inmuebles y explotación de minas y aguas” de la LIE.

⁷⁸ Véase “Primera lista de Municipios y Delegaciones totalmente ubicados fuera de la Zona Restringida que señala la fracción I del artículo 27 Constitucional”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1997.

parte del capital social o de los activos fijos de una empresa, esto se eliminó en el nuevo ordenamiento. Actualmente la CNIE es la que decide sobre la procedencia de las autorizaciones que le son sometidas y no cada una de las Secretarías.

La CNIE cuenta con un plazo de 45 días hábiles para resolver las solicitudes y en caso de no resolver en el tiempo establecido la ley contempla la afirmativa ficta.

La ley de 1993 también eliminó los poderes discrecionales de diversas autoridades, incluyendo a la CNIE, ya que, como se estableció en el primer capítulo de este trabajo, las autorizaciones bajo la ley de 1973 permitían la imposición de requerimientos arbitrarios a los inversionistas extranjeros, dependiendo del caso en concreto.

Se modificó la estructura de la CNIE al pasar de seis Secretarías y la Presidencia a conformarse por diez Secretarías,⁷⁹ con la posibilidad de invitar a las sesiones a las autoridades y representantes de los sectores privado y social que tengan relación con los asuntos a tratar y será presidida por el Secretario de Economía.

Se añadió la facultad de la CNIE para determinar anualmente el monto de activos mencionado en el artículo 9º, en cuyo caso las sociedades que rebasen el umbral establecido deberán obtener previamente la autorización de dicha Comisión.

⁷⁹ Se añadieron la Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Turismo (SECTUR) y se suprimió la Presidencia.

El periodo de reuniones de la CNIE era de manera mensual, lo cual se modificó para que las reuniones fueran de manera semestral. Se reguló en la LIE como elemento de la CNIE a un Comité de Representantes (integrado por primera vez en el RLPIMRIE), designado por los propios secretarios, el cual se reúne de manera cuatrimestral.

Las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la CNIE sufrieron modificaciones, eliminando la facultad de formular el presupuesto anual de la CNIE y su ejercicio.

Se redujo el listado de criterios que la CNIE debería de tomar en cuenta para evaluar las solicitudes que fueran sometidas a su consideración de 17 a 4⁸⁰. La reducción de criterios en la ley de 1993 liberalizaba la participación de la inversión extranjera, lo anterior debido a que se agilizan los procedimientos administrativos para su entrada al país. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento tendrían que asimilarse al TLCAN.

El nuevo ordenamiento eliminó la obligación por parte de la CNIE de dar preferencia a inversionistas mexicanos para la adquisición de activos o capital de una empresa.

⁸⁰ Dentro de los principales criterios que la CNIE debía considerar para autorizar la participación de la inversión extranjera de acuerdo al artículo 13 de la LPIMRIE se encontraban los siguientes: i) ser complementaria a la nacional; ii) no desplazar a empresas nacionales; iii) tener efectos positivos sobre la balanza de pagos; iv) la ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana; v) el aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología del país; y, vi) coadyuvar al logro de los objetivos y apegarse a la política de desarrollo nacional, entre otros. Actualmente los criterios contenidos en la LIE son: i) el impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores; ii) la contribución tecnológica; iii) el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia; y, iv) la aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

El texto original de la ley de 1993 mantenía la obligación de obtener permiso de la SRE para la constitución y modificación de las sociedades. Actualmente, derivado de la reforma publicada en el DOF el 15 de diciembre de 2011, la Secretaría de Economía es la que autorizará el uso de las denominaciones o razones sociales.

La ley de 1973 establecía que la duración máxima de los fideicomisos era de 30 años y la institución fiduciaria podría arrendar los inmuebles por plazos no mayores de 10 años. El nuevo ordenamiento incrementa la duración de los fideicomisos a 50 años, con posibilidad de prórroga. Se omitió la necesidad establecida en la ley anterior de emitir certificados de participación inmobiliaria como base del fideicomiso.

En cuanto al RNIE la nueva ley indica expresamente que no tendrá el carácter de público.

Las resoluciones generales dictadas por la CNIE ya no son objeto de inscripción y se incluye en esta obligación a la inversión neutra. Asimismo, se establece la obligación de una renovación anual de la constancia de inscripción.

Se omite la obligación de inscribir los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o que estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisores.

Anteriormente, de conformidad con el artículo 27 de la LPIMRIE, las sociedades que no realizaran su inscripción en el RNIE, estando obligadas a ello, se inscribirían de oficio o a petición de alguno de sus socios. Actualmente, en caso de omisión, cumplimiento extemporáneo, presentación de información incompleta o incorrecta en relación al trámite de inscripción ante el RNIE, la ley establece la imposición de una multa de treinta a cien salarios mínimos vigentes a estas sociedades.

La imposición de multa estaba a cargo de la Secretaría o Departamento de Estado correspondiente, actualmente esta imposición se hace por la Secretaría de Economía y en algunos casos por la SRE, previa audiencia.

Las sanciones establecidas a los fedatarios públicos por omitir documentos en los que consten las autorizaciones en los instrumentos en los que intervengan subsistieron en la ley de 1993; sin embargo, la sanción a la omisión establecida se modificó, ya que anteriormente daba lugar a la pérdida del cargo, mientras que el nuevo ordenamiento se remite a las leyes del notariado correspondientes y a la Ley de la Correduría Pública.

Se eliminó la responsabilidad solidaria de los administradores, directores, gerentes generales, comisarios y miembros del órgano de vigilancia de observar las obligaciones contenidas en la Ley de la materia.

La sanción impuesta por simulación de actos que permitían el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida era prisión de hasta nueve años y multa, lo anterior se modificó contemplando una multa hasta por el importe de la operación. Se eliminan todas las penas de carácter punitivo.

El Título Cuarto.- “De la inversión de personas morales extranjeras” fue incluido por la ley vigente y establece las condiciones para que las personas morales extranjeras realicen actos de comercio en la República Mexicana y para que las personas morales extranjeras de naturaleza privada se establezcan en la República (artículo 2736 del Código Civil Federal).

El artículo 17 establece los requisitos para que se autoricen este tipo de solicitudes, el plazo de 15 días para su aprobación y la figura de la afirmativa ficta.

Un aspecto que resalta en el nuevo ordenamiento es el mecanismo de inversión neutra, tema central de nuestra investigación, el cual apareció por primera vez en el RLPIMRIE beneficiando únicamente a las sociedades que participaran en la bolsa, lo cual se modificó en la Ley de 1993, al permitir que las sociedades mexicanas que no coticen sus acciones en el mercado bursátil puedan hacer uso de este mecanismo para allegarse de capitales extranjeros, con el único requisito de que el control de dicha sociedad permanezca en todo momento bajo tenencia de mexicanos.

7. El Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

En tanto no se publicará el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera de 1993, el artículo Cuarto Transitorio de la LIE establecía que las disposiciones del RLPIMRIE de 1989 continuarían aplicándose.⁸¹

Fue hasta el 8 de septiembre de 1998, que se publicó en el DOF el nuevo Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RLIE), entrando en vigor el 6 de octubre del mismo año⁸².

El Reglamento de 1998 sirvió para seguir profundizando la corriente de desregularización, reformando la propia LIE y diversas leyes sectoriales.

Un claro ejemplo de lo anterior es el artículo 2° del RLIE, en el cual se señalan las excepciones a las actividades reservadas al estado establecidas en el artículo 5° de la LIE, permitiendo mayor participación de los extranjeros.

⁸¹ El artículo Cuarto transitorio establecía lo siguiente: “TRANSITORIOS... CUARTO.- En tanto se expiden los Reglamentos de esta Ley, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989, seguirá vigente en todo lo que no se oponga a la misma.”

⁸² El artículo Primero transitorio estableció las disposiciones relativas al mecanismo mediante el cual los inversionistas debían presentar los avisos relativos a la constitución, cambio de denominación o razón social, liquidación, fusión o escisión de sociedades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que esta dependencia informara a la Secretaría de Relaciones Exteriores, estas disposiciones entrarían en vigor seis meses después de la publicación del RLIE en el Diario Oficial de la Federación.

Con base a las disposiciones contenidas en este ordenamiento, se buscó establecer y aclarar los procedimientos administrativos ya establecidos, limitando el poder discrecional de las autoridades, es decir, interpretaba y esclarecía las disposiciones establecidas en al LIE, cumpliendo la finalidad de cualquier reglamento.

7.1. Estructura del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El RLIE cuenta con 49 artículos divididos en ocho títulos y seis artículos transitorios.

“Título Primero Disposiciones Generales”

El Título Primero de este ordenamiento contiene diversos conceptos básicos, excepciones a las limitantes establecidas para la participación de la inversión extranjera en actividades contenidas en la LIE y disposiciones complementarias a sus preceptos⁸³, así como ciertas obligaciones de los fedatarios públicos.

“Título Segundo de la Adquisición de bienes inmuebles, la explotación de minas y, aguas, y de los fideicomisos”, este título se compone de los siguientes capítulos:

- Capítulo I. De la adquisición de Bienes Inmuebles.

⁸³ Artículo 2° del RLIE.

- Capítulo II. De los Fideicomisos sobre Bienes Inmuebles en Zona Restringida.

Mediante este título se enlistan los bienes inmuebles destinados a la realización de actividades no residenciales, así como los requisitos necesarios que deben ser presentados ante las dependencias federales y los lineamientos a los cuales se deben sujetar los fideicomisos sobre bienes inmuebles.

“Título Tercero de las Sociedades”.

Este Título contiene las disposiciones relativas a la constitución, liquidación, fusión, escisión de sociedades así como la modificación en su denominación o razón social.

“Título Cuarto de la inversión de personas morales extranjeras”.

Mediante este Título se establecen los requisitos para que las personas morales extranjeras puedan establecerse en el territorio nacional y realizar habitualmente actos de comercio.

“Título Quinto de la inversión neutra”, el cual tiene los siguientes capítulos:

- Capítulo I. De la inversión neutra representada por instrumentos emitidos por las Instituciones Fiduciarias;

- Capítulo II. De la inversión neutra representada por series especiales de acciones;
- Capítulo III. De la inversión neutra realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

En este título se especifican los instrumentos permitidos por la LIE para utilizar el mecanismo de inversión neutra y los documentos necesarios para obtener autorización de la Secretaría o de la CNIE, dependiendo del caso.

“Título Sexto de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras”.

“Título Séptimo del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras”, este Título cuenta con 4 capítulos:

- Capítulo I. De la organización y funcionamiento, y de las inscripciones en general;
- Capítulo II. De la inscripción de las personas físicas, personas morales extranjeras y de las sociedades mexicanas;
- Capítulo III. De la inscripción de los Fideicomisos;
- Capítulo IV. De las disposiciones comunes al Registro.

Los Títulos Sexto y Séptimo se enfocan en las autoridades en materia de inversión, la CNIE y el RNIE, los cuales se detallan en los numerales 11 y 12 de este Capítulo.

“Título Octavo de las Disposiciones Complementarias”.

En este título se incluye lo relativo a la veracidad de la información que presentan los solicitantes a las autoridades en materia de inversión extranjera, así como las disposiciones relativas a las prórrogas y requerimientos que puede emitir la Secretaría de Economía.

7.2. Diferencias entre el RLPIMRIE y el RLIE.

Las circunstancias que atravesaba México en 1989, año en que se publicó el RLPIMRIE, eran muy diferentes a nueve años de distanciamiento de la publicación del RLIE por lo que la mayoría de sus disposiciones sufrieron modificaciones.

Muchas de las disposiciones contenidas en el RLPIMRIE pasaron a formar parte de la LIE y no de su reglamento, ya que, como detallamos en el Capítulo I, el RLPIMRIE contenía mayores disposiciones que la propia LPIMRIE. A continuación señalaremos las diferencias entre sus contenidos.

El artículo 1° de ambos reglamentos establece las definiciones de los términos usados en su contenido; mientras que el RLPIMRIE establecía un gran listado de

definiciones, el RLIE establece un listado menos extenso debido a que la ley de 1993 contemplaba una mayor cantidad de definiciones.

Los términos incluidos en el reglamento de 1998 fueron: “actividades reservadas”, “actividades con regulación específica”, “mayoría de capital extranjero”, “participación de inversión extranjera en el capital social”, “acciones serie T”, “bienes inmuebles con fines residenciales” y “bienes inmuebles destinados a la realización de actividades no residenciales”, eliminando definiciones como “nuevo campo de actividad económica”, “nueva línea de productos”, “nuevo establecimiento” y “relocalización de establecimiento”.

Como señalamos anteriormente, el artículo 2° establece excepciones a las actividades reguladas en la LIE, permitiendo la participación de la inversión extranjera, lo cual no se tenía contemplado en el antiguo reglamento.

Se omite el artículo 3° del reglamento anterior respecto a la obligación de que las personas con calidad de “inmigrados” requirieran autorizaciones y solicitaran su inscripción en el RNIE cuando se encontraran vinculadas con centros de decisión económica del exterior.

El nuevo reglamento establece en el artículo 4° la obligación de los fedatarios públicos para que, previo al otorgamiento del instrumento correspondiente, exijan a los extranjeros el permiso correspondiente o la constancia de la afirmativa ficta,

en su caso, de las autorizaciones señaladas en los artículos 10-A, 11, 15 y 16 ⁸⁴de la LIE.

Cuando se trate de bienes inmuebles, los Fedatarios Públicos deberán requerir la presentación ante la SRE del convenio contenido en la fracción I del artículo 27 constitucional. Se permitió la explotación de aguas fuera de la zona restringida por parte de las sociedades extranjeras.

El RLIE establece los requisitos para el establecimiento de personas morales extranjeras en la República Mexicana, lo cual se contemplaba en el reglamento anterior como nuevos establecimientos.

De acuerdo con los artículos 10 y 10-A de la LIE, en relación a la adquisición de bienes inmuebles, los artículos 7° y 8° del RLIE establecen los requisitos para que la SRE otorgue los permisos correspondientes.

En cuanto a los fideicomisos sobre bienes inmuebles en zona restringida, los artículos 9, 10 y 11 del RLIE señalan todos los requisitos necesarios para la constitución de este tipo de fideicomisos, las condiciones a las que deben sujetarse estos contratos, así como las características del inmueble objeto del fideicomiso; esta lista se amplió en comparación con la contenida en el

⁸⁴ Las autorizaciones a las que hacen referencia estos artículos son: autorización para adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida, u obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, autorización para Fideicomisos sobre bienes inmuebles en Zona Restringida, autorización para la constitución y modificación de sociedades y la modificación de su denominación o razón social y cambio en la cláusula de exclusión de extranjeros.

Reglamento de 1989, por lo que se encuentra más regulado y con lineamientos más específicos.

Anteriormente, el RLPIMRIE regulaba los fideicomisos mediante los cuales las instituciones de crédito adquirieran como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles para actividades industriales y turísticas en la zona restringida sin constituir derechos reales, estableciendo requisitos diferentes y la necesidad de obtener previa autorización de la SRE.

El reglamento anterior establecía que en caso de que existiera duda sobre si un inmueble quedaba ubicado dentro de la zona restringida, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) era el encargado de definir la ubicación de ese inmueble, actualmente la SRE es la que resuelve previa consulta al INEGI.

Se incluyó la figura de la prórroga en los fideicomisos, ya que anteriormente se tenía contemplado al término de los contratos la celebración de fideicomisos nuevos.

El artículo 5° del RLPIMRIE establecía diversas condiciones que los inversionistas extranjeros tenían que cumplir para poder participar, sin requerir autorización, en el capital social de empresas que se dedicaran a actividades no reguladas en la LIE.

Lo anterior cambio con en el artículo 4° de la ley de 1993, permitiendo la participación en las actividades no reguladas sin establecer condiciones.

Las Sociedades Internacionales para el Desarrollo se encontraban reguladas en ambos ordenamientos, con la diferencia de que el RLIE contempla su participación como inversión neutra y detalla los documentos que debe presentar para obtener dicha autorización; asimismo, tienen la obligación de obtener resolución favorable de la CNIE para participar en actividades reservadas o con regulación específica.

Como recordaremos, la inversión neutra apareció por primera vez en el RLPIMRIE, el cual únicamente contemplaba como instrumento para su acción los CPOs emitidos por instituciones fiduciarias mediante fideicomisos de sociedades que cotizaran en la bolsa de valores. Actualmente el RLIE establece un margen de acción más amplio para la inversión neutra y no únicamente para sociedades que coticen en bolsa, lo cual se detallará en capítulos posteriores.

Los títulos relativos a la inversión extranjera temporal, la ampliación de la inversión extranjera y de la promoción de la inversión se eliminaron de la nueva regulación.

En cuanto a la CNIE, el reglamento anterior establecía un quórum de cuando menos 5 de sus representantes para sesionar.

Actualmente el reglamento de 1998 señala ampliamente la manera de sesionar de la Comisión, en cuanto al quórum en primera convocatoria es de la mitad de sus

representantes y en segunda convocatoria se sesionará sin importar el número de representantes presentes.

El Comité de Representantes se encontraba integrado por los Directores Generales adscritos a las Secretarías que integraran la Comisión, la LIE modifica lo anterior, señalando que dicho Comité se integrará por el servidor público que designe cada uno de los Secretarios de Estado integrantes de la CNIE, estos servidores públicos deben ser subsecretarios o su equivalente y su designación debe ser notificada al Presidente de la Comisión.

El Secretario Ejecutivo será aquel servidor público designado por el Presidente de la CNIE y podrá convocar las reuniones de los titulares de la Comisión y del Comité, así como presidir estas últimas.

Se establecieron las reglas para las sesiones del Comité así como el quórum necesario para que sesione.⁸⁵ Los miembros del Comité pueden designar a un Director General o equivalente con la finalidad suplirlos en las reuniones.

La función del Secretario Técnico continúa siendo de apoyo para el Secretario Ejecutivo, y se le añade la obligación de remitir a los miembros de la Comisión o del Comité un informe de las resoluciones de los asuntos sometidos a su

⁸⁵ En primera convocatoria el Comité sesionará estando presente la mitad de sus representantes y en segunda convocatoria cualquiera que sea el número de representantes presentes.

consideración, adicionalmente se establece la facultad de convocar y presidir las sesiones del Comité.

El artículo 29 del RLIE introduce un listado de documentos los cuales deben presentar los solicitantes que requieran autorización de la Comisión, el RLPIMRIE no contenía esta importante información.

Las disposiciones relativas al RNIE también sufrieron modificaciones, una de ellas la relativa al plazo que otorga la autoridad para cumplir con los requerimientos emitidos al particular sobre la documentación presentada. El Reglamento de 1989 establecía la posibilidad de otorgar 40 días hábiles a los particulares para presentar la información requerida, mientras que las regulaciones de 1998 establecen únicamente cinco días hábiles para que el particular subsane las omisiones.

En el RLIE se omitió la facultad de la SE de negar la consulta de los expedientes a terceros que a pesar de tener interés jurídico, existían motivos para suponer que harían uso indebido a la información proporcionada.

Se establecieron mayores requisitos para que las inscripciones, renovaciones de inscripción, cancelaciones, avisos, informes y anotaciones en el RNIE procedieran y se elimina el término inscripciones y anotaciones provisionales.

El procedimiento para la inscripción de personas físicas o morales extranjeras y de sociedades se simplificó, permitiendo en los tres supuestos que la presentación de la documentación fuera más clara y específica.

El RLIE estableció los requisitos para la inscripción y cancelación de los fideicomisos, la cual es responsabilidad de la institución financiera.

Se estableció la obligación de renovar anualmente la inscripción de las personas físicas y morales extranjeras y la responsabilidad de los fedatarios públicos en cuanto a establecer, en los instrumentos que emitan, la obligación de inscripción en el RNIE y notificar al registro de diversos actos jurídicos en los que intervengan extranjeros.

8. Inversión Extranjera: definición y clasificación.

Teniendo un panorama claro de la legislación nacional en materia de inversión es necesario delimitar la materia de estudio, analizando conceptualmente a la inversión extranjera y sus sujetos.

De acuerdo con el significado económico del término “inversión”, esta puede representar tres significados:

- La colocación de capital en una operación financiera;

- La compra de valores y el préstamo de capital con vistas a la obtención de un rendimiento a través de los intereses devengados a los dividendos obtenidos, o un beneficio en su venta futura;
- Activo fijo que se utiliza en la producción de bienes de consumo y, por ende, en la obtención de mayores bienes de capital.⁸⁶

La definición anterior presenta a la inversión como un aporte de capital realizado por una persona con el fin de acrecentar sus ganancias; si bien estos supuestos son un claro ejemplo de “invertir”, es necesaria para nuestra investigación una definición jurídica.

Rafael Pérez Miranda lo consideró “un acto jurídico o un conjunto de actos jurídicos mediante los cuales una persona física o moral dispone de bienes para que los mismos le reditúen una utilidad”⁸⁷. Lo anterior, parte del hecho de que la inversión es un conjunto de actos realizados por un inversionista (persona física o moral) con la finalidad de obtener ganancias en determinado plazo y sujetos a una regulación específica la cual establece derechos y obligaciones.

Al referirnos al concepto de “inversión extranjera” no podemos señalar que existe una definición universal. Existen diversas definiciones, unas más amplias que otras, sobre lo que abarca este concepto.

⁸⁶ Merino Peral, Ma. Cruz, López García, Francisco Javier, voz “Inversión”, *Diccionario Enciclopédico de Economía, finanzas y empresa*, Universidad de Burgos, 2006.

⁸⁷ Pérez Miranda, Rafael, “La nueva legislación mexicana sobre inversión extranjera. Aspectos conceptuales”, *Cuadernos de posgrado*, México, UNAM, número 9, julio-diciembre 1995.

En la legislación nacional, el artículo 2°, fracción II de la LIE señala que se debe entender por inversión extranjera a:

- a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;
- b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y
- c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley.

La definición señalada contiene tres supuestos considerados por la LIE como inversión extranjera: el primero de ellos hace referencia a la participación de personas físicas o morales extranjeras o de entidades extranjeras sin personalidad jurídica, en el capital social de sociedades mexicanas, sin importar el porcentaje de su participación.

El segundo supuesto considera como inversión extranjera a la participación de sociedades que, a pesar de ser mexicanas de conformidad con las disposiciones nacionales, tienen más del 49% de inversión extranjera en su capital social, por lo que su participación en otras sociedades contabiliza como inversión extranjera.

El tercer y último supuesto del artículo 2° hace referencia a la participación de personas físicas o morales extranjeras o de entidades extranjeras sin personalidad jurídica, en las actividades reservadas, restringidas o con regulación específica contempladas en la LIE, así como en la adquisición de bienes, constitución y

modificación de sociedades y su establecimiento en la República Mexicana, entre otros supuestos.

En los tratados internacionales se define a la inversión, con el objetivo de limitar el alcance y protección de estos acuerdos.

La mayoría de las definiciones contenidas son amplias, un ejemplo de ello es el artículo 1139 del TLCAN el cual no sólo establece lo que debe entenderse por inversión sino que incluye una visión negativa de lo que no debe entenderse por el mismo término.⁸⁸

Esta definición, si bien únicamente aplica a la protección que se proporciona a las personas físicas y morales de los 3 países firmantes, sirvió de base para las definiciones establecidas en los tratados posteriores a la firma del TLCAN.

El Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua considera como “inversión”:

Todo activo propiedad de un inversionista de una Parte o controlado por el mismo, directa o indirectamente, establecido o adquirido de conformidad con la legislación y reglamentaciones nacionales de la otra Parte en cuyo territorio se efectúa la inversión, que tenga las características de una inversión, incluidas características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la asunción de riesgo. Las formas que puede adoptar una inversión incluyen:

a) una empresa;

⁸⁸ Véase numeral 14.2.4. El Capítulo XI “Inversión”.

- b) acciones, capital y otras formas de participación de capital o en el patrimonio de una empresa;
- c) instrumentos de deuda de una empresa:
 - i). cuando la empresa es una filial del inversionista; o
 - ii). cuando la fecha de vencimiento original del instrumento de deuda sea por lo menos de 3 años; pero no incluye un instrumento de deuda de una Parte o de una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
- d) un préstamo a una empresa:
 - i). cuando la empresa es una filial del inversionista; o
 - iii). cuando la fecha de vencimiento original del préstamo sea por lo menos de 3 años; pero no incluye un préstamo a una Parte o a una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
- e) otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles o inmuebles y los derechos relacionados con la propiedad, tales como arrendamientos, hipotecas y garantías en prenda, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales;
- f) la participación que resulte del capital u otros recursos destinados para el desarrollo de una actividad económica en territorio de la otra Parte, tales como:
 - i). contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en el territorio de la otra Parte, incluidas las concesiones, los contratos de construcción y los contratos de llave en mano; o
 - ii). contratos donde la remuneración depende sustancialmente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa;
- g) futuros, opciones y otros derivados;
- h) derechos de propiedad intelectual;
- i) licencias, autorizaciones, permisos e instrumentos similares en la medida en que generen derechos de conformidad con la legislación nacional;

pero inversión no incluye:

- j) reclamaciones pecuniarias derivadas exclusivamente de:
 - i). contratos comerciales para la venta de mercancías o servicios por un nacional o empresa en el territorio de una Parte a una empresa en el territorio de la otra Parte; o
 - ii). el otorgamiento de crédito en relación con una transacción comercial, como el financiamiento al comercio, salvo un préstamo cubierto por las disposiciones del inciso (d); o
- k) cualquier otra reclamación pecuniaria, que no conlleve los tipos de interés establecidos en los incisos (a) al (i); y
- l) una orden o sentencia dentro de un proceso judicial o administrativo.

Con la definición anterior se pueden apreciar todos los supuestos que, para efectos del tratado, serán considerados como la inversión realizada por un inversionista de una Parte.

La importancia de las definiciones expuestas en este numeral radica en la protección y seguridad que México está obligado a proporcionar, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, a los capitales extranjeros al ingresar y establecerse en nuestro territorio.

8.1. Clasificación de la Inversión Extranjera.

A pesar de que la LIE no hace referencia a la existencia de diversos tipos de inversión, tradicionalmente se han distinguido las categorías de “inversión directa” e “inversión indirecta” con la finalidad de su estudio. A continuación señalaremos brevemente la descripción de esta clasificación.

a) Inversión extranjera directa

Se denomina inversión extranjera directa a la participación de personas físicas o morales extranjeras en la constitución de una sociedad o en la adquisición de acciones o valores de las sociedades ya establecidas. Este tipo de inversión no es sólo el flujo del capital de un territorio a otro, implica un tema de control.

De acuerdo con la definición de la OCDE la inversión extranjera directa refleja el objetivo de establecer un interés duradero por parte de una empresa residente en una economía, en una empresa domiciliada en una economía diferente.⁸⁹

b) Inversión extranjera indirecta

También conocida como inversión en portafolios, es aquella que no tiene un ánimo de permanencia en el territorio nacional, y cuyo único fin es la obtención de un rendimiento para el inversionista en el menor tiempo posible, es una inversión de corto plazo. Esta inversión no busca el control, sino la obtención de beneficios económicos.

Es de suma importancia hacer la distinción anterior, ya que, dependiendo del comportamiento y beneficios que se obtengan de cada una de estas clasificaciones, se podrá realizar una mayor regulación de las mismas, con la finalidad de lograr su contribución al desarrollo económico del país.

9. Inversionista Extranjero – Definición.

La ley de Inversión Extranjera en su artículo 2º, fracción III señala como inversionista extranjero: “a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica”.

⁸⁹OCDE (2011), OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa, Cuarta edición, Éditions OCDE.

Dentro del marco legal internacional que rige a la inversión extranjera se describen diversas definiciones para lo que se considera “inversionista”.

Una de las definiciones marco en los tratados de libre comercio celebrados por México es la que se encuentra en el artículo 1139 del TLCAN, en el cual se establecen 3 supuestos:

- a) inversionista contendiente: un inversionista que formula una reclamación en los términos de la sección B;
- b) inversionista de una Parte: una Parte o una empresa de la misma, o un nacional o empresa de dicha Parte, que pretende realizar, realiza o ha realizado una inversión;
- c) inversionista de un país que no es Parte: un inversionista que no es inversionista de una Parte, que pretende realizar, realiza, o ha realizado una inversión.

La primera de ellas hace referencia al estatus del inversionista una vez que recurre a alguno de los mecanismos de solución de controversias establecidos en la Sección B “Solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte” del TLCAN, el segundo supuesto establece lo que se considera como inversionista de una Parte, es decir, aquel inversionista nacional de cualquiera de los 3 países firmantes de este tratado y el tercer supuesto describe a aquellos inversionistas que no son nacionales de ninguno de los estados parte del TLCAN pero que realizan inversiones en su territorio.

Estas definiciones también han servido de base para la redacción de los tratados de libre comercio posteriores, los cuales, en su mayoría, contienen los mismos supuestos para hacer referencia a lo que se comprenderá por el término “inversionista” en estos documentos.⁹⁰

Asimismo, la definición de inversionista se establece en los diversos APPRI firmados por México.

A manera de ejemplo citaremos el artículo primero del APPRI celebrado entre México y Argentina, el cual establece la siguiente definición de “Inversor”:

...designa a toda persona física o jurídica que, realiza o ha realizado una inversión, y que:

- a) *siendo persona física, sea nacional de una de las Partes Contratantes, de conformidad con su legislación, o*
- b) *siendo persona jurídica, esté constituida de conformidad con las leyes y reglamentaciones de una Parte Contratante y tenga su sede en el territorio de dicha Parte Contratante.*

El proyecto del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)⁹¹ realizado bajo la OCDE establecía:

⁹⁰Véase TLC entre México y Chile (artículo 9-01), , TLC entre México y Colombia (artículo 17-01), TLC entre México y Uruguay (artículo 13-01), TLC entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (artículo 11.1) y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón (artículo 96).

⁹¹ Si bien AMI sólo llegó a ser un proyecto Miguel Rábago Dorbecker considera: que “el texto del AMI es de vital importancia como referencia a futuras negociaciones en el ámbito global y en general para todas las negociaciones multilaterales en materia de IE en cuanto a su método y en cuanto al amplio objeto del mismo.” Véase Rábago Dorbecker, Miguel, *Derecho de la Inversión Extranjera en México*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, p. 88. El texto de este proyecto puede ser consultado en la siguiente liga http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/ae9805_s.htm .

Investor means:

- i) a natural person having the nationality of, or who is permanently residing in, a Contracting Party in accordance with its applicable law; or
- ii) a legal person or any other entity constituted or organized under the applicable law of a Contracting Party, whether or not for profit, and whether private or government owned or controlled, and includes a corporation, trust, partnership, sole proprietorship, joint venture, association or organization.⁹²

Las definiciones señaladas establecen, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, los requisitos indispensables para que una persona física o moral sea considerada como inversionista extranjero y pueda gozar, tanto ellos como sus inversiones, de los privilegios y protecciones que se ofrecen en los territorios de diversos países.

10. Sujetos de la inversión extranjera.

El artículo 2° de la LIE establece los diversos sujetos que participan en la inversión extranjera, por lo que explicaremos los alcances de cada uno de estos supuestos con la finalidad de delimitar claramente quienes serán considerados como inversionistas extranjeros en la LIE y en el RLIE.

Una vez identificadas las características requeridas para tener el carácter de

⁹² Inversionista significa:

- i) Una persona física nacional de, o quien reside de forma permanente en, una Parte Contratante de conformidad con su legislación aplicable; o
- ii) Una persona moral o cualquier entidad constituida u organizada de conformidad con la legislación aplicable de una Parte Contratante; tenga o no fines de lucro, y sea de propiedad o se encuentre controlada de manera privada o gubernamental, e incluye sociedades, fideicomisos, asociaciones (“partnership”), empresas de propietario único, coinversiones, asociaciones u organizaciones.
Traducción del autor.

inversionista extranjero, nos encontraremos en posibilidades de identificar claramente a aquellas personas físicas o morales a las cuales les aplican las limitaciones establecidas en las disposiciones de la materia.

10.1. Personas morales extranjeras.

El artículo 8° de la Ley de Nacionalidad establece que serán consideradas personas morales mexicanas las que se constituyan conforme a las leyes mexicanas y tengan en el territorio nacional su domicilio legal.

Sin embargo, dicha ley no establece una definición para las personas morales extranjeras, en este caso, al igual que en las personas físicas, por principio de exclusión señalamos que las personas morales extranjeras son aquellas que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8°.

De lo anterior se desprende que la nacionalidad de las personas morales se otorga cuando se constituyen con apego a la legislación nacional o fija su domicilio en el país, independientemente de que en su capital participen inversionistas extranjeros. Es por ello que se requiere tener cuidado al momento de analizar a las sociedades a partir de su constitución.

Las personas morales extranjeras, *a contrario sensu*, son aquellas que no se constituyen conforme a las leyes de la República Mexicana y las que no tengan en el territorio nacional su domicilio legal, por lo que es suficiente uno de los

elementos anteriores para que la sociedad no sea considerada de nacionalidad mexicana.

Bajo el supuesto anterior, si una sociedad se constituye conforme a las leyes de la República Mexicana pero tiene su domicilio legal en el extranjero, jurídicamente se trataría de una sociedad mexicana pero desde este punto de vista se consideraría una persona moral extranjera.⁹³

Al establecerle nacionalidad a una persona moral (ya sea sociedad, corporación, asociación o cualquier otra organización) se busca crear un vínculo entre el Estado y la entidad.

Consideramos importante resaltar que cuando una sociedad es calificada como mexicana, su participación en otras sociedades no siempre computará como inversión mexicana, toda vez que para otorgarle ese carácter se deben analizar diversos aspectos, tales como la estructura de su capital social y si la sociedad se encuentra controlada por la inversión mexicana o por la inversión extranjera.

El artículo 9º de la Ley de Nacionalidad establece la obligación de las personas físicas y morales extranjeras de cumplir con lo señalado por el artículo 27 constitucional relativo a la Cláusula Calvo, la cual se detalló en el numeral 1.1. Artículo 27 constitucional del Capítulo I de la presente investigación.

⁹³ Artículo 8º de la Ley de Nacionalidad.

10.1.1. Cláusula de exclusión de extranjeros.

La Cláusula de exclusión de extranjeros se estableció por primera vez en nuestra legislación en la Segunda Guerra Mundial.

Esta cláusula debe estar insertada en el contrato social señalando que no se admitirán como socios a extranjeros ni a sociedades que no contemplen la cláusula de exclusión de extranjeros dentro de sus estatutos.

El artículo 2º, fracción VII de la LIE la define como “el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.”

Las sociedades que cuentan con esta cláusula pueden intervenir en las actividades descritas en el artículo 6º de la LIE, las cuales se encuentran reservadas a mexicanos y a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.⁹⁴

⁹⁴ Véase numeral 13.2. “Áreas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros” de este Capítulo.

10.2. Personas físicas extranjeras.

La nacionalidad como atributo de la persona, es la clave para determinar si existe inversión extranjera en el capital social de una sociedad.

Como lo hemos señalado con anterioridad, el artículo 30 Constitucional establece dos maneras de adquirir la nacionalidad:

- a) por nacimiento (*IUS SOLI* y *IUS SANGUINI*); y,
- b) por naturalización.⁹⁵

La CPEUM establece en su artículo 33 que deben ser considerados como extranjeros aquellos no cumplan con las cualidades establecidas en el artículo 30 del mismo ordenamiento.

Asimismo, la Ley de Nacionalidad nos permite establecer otra perspectiva sobre las personas consideradas como extranjeros, la cual en su artículo 2º, fracción IV, establece que extranjero es “aquel que no tiene la nacionalidad mexicana”.

⁹⁵ El artículo 30 de la CPEUM establece: “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

El concepto de “extranjero” se obtiene por el principio de exclusión, es decir, toda aquella persona que no cumpla con las cualidades requeridas por la ley para considerarse mexicano, es extranjero. En este sentido es importante señalar que la inversión realizada por las personas físicas extranjeras con calidad de residentes permanentes (antes inmigrados) de acuerdo a la Ley de Migración, no será considerada como inversión extranjera, salvo algunos supuestos.⁹⁶

A partir del 20 de marzo de 1998 entró en vigor la modificación a los artículos 30, 32 y 37 de la CPEUM,⁹⁷ con la finalidad de que los mexicanos por nacimiento pudieran adoptar otra nacionalidad sin perder la mexicana,⁹⁸ en el caso anterior los mexicanos que cuenten con doble nacionalidad gozarán en el territorio nacional de igualdad jurídica respecto de otros mexicanos, por lo que la inversión que realicen será considerada como mexicana. El artículo 37 constitucional establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

Por último, es importante distinguir el término nacionalidad de ciudadanía, ya que la segunda se adquiere en México al cumplir los 18 años de edad con el fin de hacer valer los derechos políticos. El artículo 34 constitucional señala como

⁹⁶ Artículos 52, fracción IX y 54 de la Ley de Migración.

⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997.

⁹⁸ El artículo 6° de la antigua Ley de Nacionalidad establecía que la nacionalidad mexicana debería de ser única. En este ordenamiento se contemplaba la pérdida de la nacionalidad mexicana por la adquisición de la nacionalidad extranjera.

requisito para obtener la ciudadanía, aunado a la mayoría de edad, tener un modo honesto de vivir.

Al respecto, los artículos 35 y 36 del máximo ordenamiento señalan los privilegios y obligaciones del ciudadano.

10.3. Entidades extranjeras sin personalidad jurídica.

La mención de las entidades extranjeras sin personalidad jurídica en la definición de inversionista extranjero de la LIE ha sido objeto de diversas críticas ya que se considera confusa la aplicación de este inciso, el cual se contemplaba desde la LPIMRIE de 1973 (unidades económicas sin personalidad jurídica).

La confusión de esta disposición recae en el hecho de que si consideramos la nacionalidad como un atributo de la personalidad, no se le puede dotar de nacionalidad a aquel que no tiene personalidad, por lo tanto no podríamos calificar de extranjero a este tipo de entidades.

Al incluir este supuesto el legislador se enfocó en cubrir todas las posibilidades de inversionistas extranjeros para evitar la simulación de inversiones; con este inciso se busca considerar como inversiones extranjeras a aquellas realizadas por personas jurídicas extranjeras y sociedades de hecho.

Algunos ejemplos de lo anterior pudieran ser los fideicomisos, uniones temporales de empresas, fondos de inversión, entre otros.

Una vez analizados los sujetos considerados como inversionistas extranjeros procederemos a estudiar las autoridades en materia de inversión extranjera.

11. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras como órgano rector de las políticas de Inversión.

La CNIE es el órgano encargado de dictar los lineamientos en materia de inversión extranjera, este organismo fue creado por la LPIMRIE de 1973, teniendo como antecedente la Comisión Mixta Intersecretarial.⁹⁹

También tiene a su cargo resolver las solicitudes de autorización para que la inversión extranjera participe en determinadas actividades contenidas en la LIE.

11.1. Estructura y atribuciones.

La Comisión estará integrada por los Titulares de diez Secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, de Trabajo y Previsión Social y de Turismo.

⁹⁹ Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, Ignacio, *op. cit.*, p. 156.

La Presidencia de la Comisión estará a cargo del Secretario de Economía y contará con un Secretario Ejecutivo y un Comité de Representantes para su funcionamiento.

El Secretario Ejecutivo deberá representar a la CNIE; notificar sus resoluciones; realizar los estudios que se le encomienden y presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico cuatrimestral sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país. Para el ejercicio de sus funciones contará con un Secretario Técnico el cual, entre otros temas, es el encargado de remitir a cada uno de los miembros de la CNIE o del Comité de Representantes, un informe sobre las resoluciones de los asuntos sometidos a su consideración.

El Comité de Representantes estará integrado por el servidor público designado por cada uno de los Secretarios de Estado que integran la Comisión, se reunirá cuatrimestralmente y tendrá las facultades que le delegue la Comisión.

En las sesiones de la Comisión se podrá invitar a participar aquellas autoridades y representantes de los sectores privado y social que tengan relación con los asuntos a tratar, quienes tendrán voz pero no voto. La CNIE deberá reunirse semestralmente y decidirá sus asuntos por mayoría de votos; el Presidente contará con voto de calidad.

Las atribuciones de la CNIE de acuerdo con el artículo 26 de la LIE son las siguientes:

- a) Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México;
- b) Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8º y 9º de la LIE;
- c) Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y
- d) Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales.

La CNIE deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración en un plazo de 45 días hábiles siguientes a la fecha de presentación, si dentro de ese plazo no hay respuesta, opera la afirmativa ficta.

Para resolver las solicitudes presentadas por los inversionistas, la Comisión debe tomar en cuenta los siguientes criterios contenidos en el artículo 29 de la LIE:

- a) El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;
- b) La contribución tecnológica;
- c) El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental; y
- d) La aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

La CNIE no podrá imponer requisitos que distorsionen el comercio internacional. Asimismo, la LIE establece la posibilidad de que esta autoridad impida adquisiciones por parte de la inversión extranjera por razones de seguridad nacional.

Adicionalmente, en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, la Dirección General de Inversión Extranjera es la encargada de, entre otros asuntos:

- Fungir como enlace y Secretaría Técnica de la CNIE; así como vigilar y verificar el cumplimiento de las resoluciones y compromisos adoptados en dicha Comisión;
- Evaluar los proyectos de inversión extranjera que se presenten a consideración de la CNIE;
- Emitir las autorizaciones o negativas que correspondan en materia de inversión neutra, personas morales extranjeras, con base en las resoluciones dictadas por la CNIE, o cualquier otra resolución administrativa e interpretar dichos ordenamientos para efectos administrativos; y,
- Vigilar y verificar el cumplimiento de diversas disposiciones legales entre las que se encuentran las resoluciones generales de la CNIE.

11.2. Resoluciones de la CNIE a partir de la Ley de 1993.

La Comisión emite resoluciones generales con la finalidad de establecer criterios para la aplicación de disposiciones en materia de inversión extranjera, lo anterior con fundamento en el artículo 26, fracción IV de la LIE.

La siguiente tabla enlista todas las resoluciones generales emitidas por la CNIE al amparo de la LIE y su Reglamento, las cuales se encuentran enfocadas en determinar anualmente el valor total de activos a que se refiere el artículo 9° de la LIE.

Resolución	Fecha de Publicación en el DOF
Resolución General N° 1, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	19 de febrero de 1997.
Resolución General N° 2, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	12 de enero de 2000.
Resolución General N° 3, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	13 de febrero de 2003.
Resolución General N° 4, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	24 de septiembre de 2004.
Resolución General N° 5, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	22 de junio de 2005.
Resolución General N° 7, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	7 de agosto de 2006.
Resolución General N° 8, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	29 de mayo de 2007.
Resolución General N° 9, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	4 de junio de 2008.
Resolución General N° 10, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	24 de abril de 2009.
Resolución General N° 11, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	23 de junio de 2010.
Resolución General N° 12, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la LIE.	6 de julio de 2011.

Resolución General N°13, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la Ley de Inversión Extranjera.	10 de julio de 2012
--	---------------------

Las resoluciones generales vigentes son las siguientes:

Resolución	Fecha de Publicación en el DOF
Resolución General N° 6, que determina los criterios para la eliminación de documentos que obran en los expedientes del RNIE.	15 de diciembre de 2005.
Resolución General N° 14, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la Ley de Inversión Extranjera.	29 de mayo de 2013.
Resolución General por la que se establece el criterio para la aplicación del artículo 17 de la Ley de Inversión Extranjera relativo al establecimiento de personas morales extranjeras en México.	8 de agosto del 2012.

12.El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

La Ley de 1993 continúa contemplando la existencia de un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el cual tiene como función principal dar seguimiento a los flujos de inversión extranjera en nuestro país al tener un control de los sujetos obligados a inscribirse en el mismo.

El Registro depende de la SE y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión

El RNIE sigue conservando su naturaleza de ser privado por lo que sólo pueden consultarlo aquellos que acrediten su personalidad e interés jurídico.

12.1. Estructura y atribuciones.

De conformidad con los artículos 31 de la LIE y 31 del RLIE, el RNIE se compone de tres secciones:

- a) Sección Primera: De las Personas Físicas y Personas Morales Extranjeras. En esta sección se incluye a los mexicanos que poseen u adopten otra nacionalidad y residan fuera del país y que realicen actos de comercio en el territorio nacional.
- b) Sección Segunda: De las sociedades. Esta sección es para aquellas sociedades que cuenten en su capital social con la participación de extranjeros, incluyendo a los mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y la inversión neutra.
- c) Sección Tercera: De los fideicomisos. En esta sección deben de inscribirse todos aquellos contratos de fideicomiso en los que participen inversionistas extranjeros. Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles y de inversión neutra.

En los primeros casos las personas físicas o morales serán las encargadas de solicitar su inscripción, mientras que en los fideicomisos las instituciones fiduciarias son las obligadas a realizar este trámite.

Las constancias de inscripción deberán renovarse anualmente presentando un cuestionario económico-financiero de la sociedad.

13. Actividades reservadas, restringidas y con regulación específica para la inversión extranjera.

De acuerdo con el artículo 13 del Código de Comercio¹⁰⁰, los extranjeros serán libres para ejercer el comercio, según lo dispuesto en los tratados con sus respectivas naciones, y lo que dispusieren las leyes que arreglen los derechos y obligaciones de los extranjeros.

Asimismo, el artículo 15 del citado ordenamiento permite a las sociedades legalmente constituidas en el extranjero que se establezcan en la República, o tengan en ella alguna agencia o sucursal, ejercer el comercio.

Sin embargo, existen diversas actividades y sociedades en las cuales la inversión extranjera no puede participar o existen restricciones a esta participación.

La LIE de 1993 retomó la división contenida en la LPIMRIE al señalar los sectores en los cuales la participación de los extranjeros tenía limitantes.

Estas limitantes a diversas sociedades y actividades se dividen en 4 grupos:

¹⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889.

- a) Las actividades reservadas exclusivamente al Estado;
- b) Las actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros;
- c) Actividades con regulación específica; y
- d) Actividades que requieren de la resolución favorable de la CNIE para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%.

A continuación describiremos cada uno de los grupos enlistados y las modificaciones a los mismos.

13.1. Actividades reservadas al Estado.

La ley de 1993 contempla diversas áreas que se consideraron exclusivas para que el Estado y sus empresas pudieran explotarlas, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 5° de la LIE.

El fundamento se encuentra en los artículos 25 y 28 de la CPEUM. El artículo 25 establece la posibilidad de que el Estado tenga a su cargo áreas exclusivas, mientras que el artículo 28 establece las actividades estratégicas del Estado no constituirán monopolios.¹⁰¹

¹⁰¹El artículo 25 constitucional establece lo siguiente: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

El artículo 28 constitucional señala al respecto “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía;

Como lo menciona Rafael Pérez Miranda, “El artículo 28 constitucional define las áreas estratégicas como excepción a la prohibición de los monopolios, pero es el art. 25 del mismo cuerpo legal el que realiza la reserva de estas áreas en favor del sector público”.¹⁰²

Las actividades que contempla la LIE como reservadas al Estado son las siguientes:

- I. Petróleo y demás hidrocarburos;¹⁰³
- II. Petroquímica básica;¹⁰⁴
- III. Electricidad,¹⁰⁵
- IV. Generación de energía nuclear;
- V. Minerales radioactivos;
- VI. Derogada;
- VII. Telégrafos;
- VIII. 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 esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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.”

¹⁰² Pérez Miranda, Rafael, *op. cit.*, p. 73

¹⁰³ De acuerdo con el artículo 2º fracción I, inciso a) del RLIE de esta actividad se exceptúan aquellas relativas al transporte, almacenamiento, distribución de gas distinto al licuado de petróleo (Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo).

¹⁰⁴ De acuerdo con el artículo 2º, fracción II, del RLIE en esta actividad se contempla el Etano, Propano, Butano, Pentano, Hexano, Heptano, materia prima para negro de humo, Naftas y Metano (cuando provenga de carburos de hidrógeno obtenidos de yacimientos ubicados en México y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos).

¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 2º, fracción I, inciso b) del RLIE; las actividades que se excluyen del artículo 5º, fracción III son las siguientes: (i) Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; (ii) Generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; (iii) Generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; (iv) Importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al autoabastecimiento para usos propios, y (v) Generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

- IX. Correos;
- X. Derogada;
- XI. Emisión de billetes;
- XII. Acuñación de monedas;
- XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y
- XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Anteriormente a la promulgación de la LIE, se reformó el artículo 28 de la CPEUM ya que en la nueva ley de la materia se eliminaron diversas áreas cuya explotación era exclusiva para el Estado, por ejemplo la minería.

Otras actividades fueron eliminándose de esta lista con motivo del principio de trato nacional establecido en el TLCAN; los ferrocarriles se encontraban contemplados en la fracción X, la cual fue derogada el 12 de mayo de 1995 derivado de la publicación en el DOF de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario¹⁰⁶ y la comunicación vía satélite contemplada en la fracción VI, fue derogada por la Ley de Telecomunicaciones publicada en el DOF el 07 de junio de 1995.¹⁰⁷

Es evidente que muchas de las actividades enunciadas que se encuentran reservadas al Estado han sido rebasadas por los avances tecnológicos, como es el caso del telégrafo.

Es importante señalar que las disposiciones descritas con anterioridad no violan el principio de trato nacional contenido en el TLCAN, ya que no sólo los extranjeros

¹⁰⁶El artículo 17 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario establecía la posibilidad de que la inversión extranjera participara hasta el 49% en el capital social de las empresas concesionarias de este servicio y la necesidad de autorización de la CNIE para exceder ese porcentaje (Tercer Transitorio).

¹⁰⁷ Segundo Transitorio de la Ley de Telecomunicaciones de 1995.

se encuentran excluidos de estas áreas sino que también se excluye de las mismas a los mexicanos; asimismo, estas actividades se encuentran contempladas en el Anexo III de dicho tratado.

En el mismo sentido, en los acuerdos internacionales celebrados, México se reserva el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones en las Actividades Reservadas al Estado.

13.2. Áreas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

En estas actividades, contempladas en el artículo 6° de la LIE, la inversión extranjera no podrá participar directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación u otro mecanismo que le otorgue el control o participación a la inversión extranjera, salvo la aplicación del mecanismo de inversión neutra.

Las actividades citadas como reservadas a mexicanos y sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros son las siguientes:

- I. Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;
- II. Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;

- III. Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable;¹⁰⁸
- IV. Derogada;
- V. Instituciones de banca de desarrollo; y
- VI. La prestación de servicios profesionales y técnicos que señalen las disposiciones legales aplicables.¹⁰⁹

Dentro de este listado, en la fracción IV se encontraban las Uniones de Crédito, la cual quedó derogada con la Ley de Uniones de Crédito publicada el 20 de agosto de 2008 en el DOF.¹¹⁰

El artículo 6° transitorio de la LIE establecía como actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros el 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.

En el mismo artículo se estableció un calendario estableciendo la apertura paulatina de estas actividades para la recepción de inversión extranjera. La restricción anterior se eliminó a partir del 2004 en la que se permitió que la inversión extranjera participara hasta el 100%.¹¹¹

¹⁰⁸ El 26 de septiembre de 2013 se publicó una iniciativa en la Gaceta Parlamentaria del Senado para derogar la fracción III del artículo 6° derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013

¹⁰⁹ De esta lista también quedaron excluidas con las reformas la explotación forestal, el transporte aéreo y marítimo nacional, los cuales se trasladaron a las actividades con regulación específica.

¹¹⁰ Artículo 21 de la Ley de Uniones de Crédito.

¹¹¹ A partir del 18 de diciembre de 1995 la inversión extranjera podía participar hasta el 49% en el capital social de sociedades mexicanas, a partir del 1° de enero de 2001, hasta el 51% y a partir del 1° de enero de 2004 hasta el 100% sin necesidad de obtener la resolución favorable de la CNIE.

13.3. Actividades con regulación específica.

La LIE contempla actividades con regulación específica, en las cuales la participación de la inversión extranjera se encuentra permitida hasta diversos porcentajes.

Dentro de esta clasificación, establecida en el artículo 7° de la LIE, se encuentran diversos grupos de actividades, en las cuales la inversión extranjera puede participar hasta el 10%, 25% o hasta el 49%, de acuerdo a la siguiente división:

I. Hasta el 10% en:

- a) Sociedades cooperativas de producción;

II. Hasta el 25% en:

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

III. Hasta el 49% en:

- a) *Derogada*
- b) *Derogada*
- c) *Derogada*
- d) *Derogada*
- e) Instituciones de seguros;
- f) Instituciones de fianzas;
- g) Casas de cambio;
- h) Almacenes generales de depósito;
- i) *Derogada*
- j) *Derogada*
- k) *Derogada*
- l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores;
- m) *Derogada*
- n) *Derogada*
- o) Administradoras de fondos para el retiro;
- p) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;

- q) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;
- r) Acciones serie “T” de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- s) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;
- t) Administración portuaria integral;
- u) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en los términos de la Ley de la materia;
- v) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;
- w) Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario,
- x) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.¹¹²

IV. Derogada

Los incisos a) Sociedades controladores de agrupaciones financieras, b) Instituciones de crédito de banca múltiple, c) Casas de bolsa y d) Especialistas bursátiles¹¹³ fueron derogados del artículo 7° de la LIE el 19 de enero de 1999, derivado de la publicación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con la que se reformaron diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de

¹¹² Las concesiones a que se refiere esta fracción son para:

- I. Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial;
- II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;
- III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y
- IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.

Mediante iniciativa presentada a la Cámara de Senadores el 26 de septiembre de 2013 se pretende adicionar a la fracción x) del artículo 7 la frase “...y servicios de radiodifusión”, lo anterior de conformidad con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

¹¹³ En el texto original de la LIE la inversión extranjera podía participar en estas actividades hasta un 30% de acuerdo con la fracción III; en un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996 dicha fracción fue eliminada y el porcentaje de participación extranjera permitida aumentó al 49%.

Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Las fracciones m) Televisión por cable y n) Servicios de telefonía básica fueron derogadas el 4 de junio de 2001 con la publicación de la Ley de Sociedades de Inversión.

El 18 de julio de 2006 se publicó en el DOF el Decreto que derogó tres incisos al artículo 7° de la LIE, permitiendo a la inversión extranjera participar hasta el 100% en el capital social de Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (incisos i), j) y k) del artículo 7° de la LIE).

Los límites de participación a la inversión extranjera establecidos en el artículo 7° no podrán ser rebasados directamente ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la permitida, salvo por el mecanismo de inversión neutra.

Los artículos séptimo y octavo transitorio de la LIE establecieron que la inversión extranjera podría participar hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas que se dedicaran a la fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto

para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz¹¹⁴ y a la prestación de servicios de videotexto y conmutación en paquete.

Lo anterior se eliminó a partir del 1° de enero de 1999 y 1° de julio de 1995 respectivamente, permitiendo la participación hasta el 100% de inversión extranjera sin necesidad de obtener resolución favorable de la CNIE.

13.4. Actividades que requieren resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%.

De conformidad con el artículo 8° de la LIE, se requiere autorización de la CNIE para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las siguientes actividades económicas:

- I. Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- II. Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- III. Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público;
- IV. Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;
- V. Servicios legales;
- VI. Sociedades de información crediticia;
- VII. Instituciones calificadoras de valores;
- VIII. Agentes de seguros;
- IX. Telefonía celular;¹¹⁵
- X. Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados;

¹¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1998.

¹¹⁵ El 26 de septiembre de 2013 se publicó una iniciativa en la Gaceta Parlamentaria del Senado para derogar la fracción IX del artículo 8°, derivado de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

- XI. Perforación de pozos petroleros y de gas;
- XII. Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.

El artículo Noveno transitorio de la LIE incluía en este supuesto a las sociedades mexicanas que se dedicaran a la edificación, construcción e instalación de obras, a partir del 1° de enero de 1999 se permitió la participación de la inversión extranjera hasta el 100% sin necesidad de la resolución favorable de la CNIE.

Actualmente nuestro país se encuentra en un proceso de reformas a la normativa en diversas materias, incluyendo la reglamentación a la inversión extranjera.

Estas modificaciones permitirán a inversionistas extranjeros una mayor participación en algunas de las actividades y sociedades contenidas en los artículos descritos e incluso la eliminación de las restricciones a la participación de la inversión extranjera.

Un claro ejemplo de la nueva apertura en materia de inversión extranjera es el “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”, publicado el 11 de junio de 2013 en el DOF,¹¹⁶ mediante el cual se establece la apertura de la inversión extranjera en materia de telecomunicaciones:

¹¹⁶ De conformidad con el artículo Primero Transitorio, el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo Quinto Transitorio del citado Decreto establece lo siguiente:

QUINTO. A la entrada en vigor del presente Decreto se permitirá la inversión extranjera directa hasta el cien por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

Se permitirá la inversión extranjera directa hasta un máximo del cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Dentro de este máximo de inversión extranjera se estará a la reciprocidad que exista en el país en el que se encuentre constituido el inversionista o el agente económico que controle en última instancia a éste, directa o indirectamente.

Otra de las iniciativas que reforma sustancialmente la LIE, es la reforma financiera, cuya iniciativa fue presentada el 8 de mayo de 2013 y publicada en el DOF el 10 de enero de 2014 bajo el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras”.

Mediante esta reforma se derogan las siguientes actividades reguladas:

- a) del Artículo 7° de la LIE los incisos e) Instituciones de seguros; f) Instituciones de fianzas; g) Casas de cambio; h) Almacenes generales de depósito; l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 Bis de la Ley del Mercado de Valores; y o) Administradoras de fondos para el retiro.

- b) del Artículo 8° de la LIE las fracciones VI. Sociedades de información crediticia; VII. Instituciones calificadoras de valores; y VIII. Agentes de seguros.

Con estas modificaciones se permitirá la participación de la inversión extranjera hasta en un 100% en los incisos derogados.

13.5. Autorización de la CNIE por el monto de activos.

De acuerdo con el artículo 9° de la LIE se requiere resolución favorable de la CNIE cuanto la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente en un porcentaje mayor al 49% del capital social de las sociedades mexicanas.

Esta autorización es necesaria únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate rebase el monto que anualmente establece la Comisión.

Actualmente la Resolución General número 14 publicada en el DOF el 29 de mayo de 2013, estableció el monto señalado en tres mil cuatrocientos noventa y tres millones seiscientos tres mil novecientos sesenta pesos con diez centavos (\$3,493,603,960.10).

Este artículo aplica a todas las actividades y sociedades en las que participe mayoritariamente la inversión extranjera.¹¹⁷

¹¹⁷ De conformidad con el artículo 2°, fracción IV, se considera como mayoría de capital extranjero la participación de la inversión extranjera en más del 49% del capital social de una sociedad.

14. Acuerdos internacionales de Inversión Extranjera.

Una vez analizada la normativa nacional en materia de inversión extranjera es importante plantear el marco de regulación a nivel internacional; sin embargo, no profundizaremos en cada uno de los tratados y acuerdos, al no ser el tema central de este trabajo, únicamente señalaremos los aspectos más importantes en torno a este marco regulatorio.

14.1. Tratados de Libre Comercio.

Los Tratados de Libre Comercio son instrumentos para fomentar el intercambio de bienes, servicios y capitales, mediante la eliminación de aranceles y con el establecimiento de normas y mecanismos de solución de controversias.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹¹⁸ establece que un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

En la legislación nacional el artículo 2° de la Ley sobre la Celebración de Tratados

¹¹⁸ Esta Convención fue aprobada y firmada por México el 23 de mayo de 1969, siendo ratificada por el Senado el 29 de diciembre de 1972. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

(LCT)¹¹⁹ establece que un tratado es:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Tomando en cuenta las definiciones señaladas, todo convenio celebrado por escrito, ya conste en uno o más instrumentos, que cumpla con los requisitos establecidos en la LCT o en la Convención de Viena será considerado un Tratado, independientemente de su denominación (convenio, pacto, acuerdo, etc.).

A pesar de lo señalado, las definiciones citadas contienen elementos distintivos, un ejemplo de lo anterior es que la Convención de Viena considera un Tratado a todo acuerdo regido por el Derecho Internacional, mientras que la LCT lo limita al Derecho Internacional Público. Ambas definiciones excluyen a los acuerdos regidos por el derecho interno; sin embargo, la LCT limita el ámbito de celebración de los tratados internacionales al Derecho Internacional Público, y no contempla al Derecho Internacional Privado.

Adicionalmente, la Convención de Viena limita su definición a un acuerdo celebrado entre Estados, sin incluir a otros sujetos de Derecho Internacional,

¹¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, con la finalidad de regular los tratados o acuerdos que contengan mecanismos internacionales para la solución de controversias.

mientras que la LCT señala que los tratados son aquellos celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (no por el Estado) y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público.

Lo descrito en el párrafo anterior responde a que la LCT incluye no sólo las disposiciones contenidas en la Convención de Viena sino que también incluye las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, razón por la cual se incluye a otros sujetos de Derecho Internacional.

A pesar de lo señalado, la Convención de Viena reconoce la validez de los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional o entre sujetos de Derecho Internacional.

Es claro que la definición contenida en la LCT incluye los elementos establecidos en la Convención de Viena, sin embargo un aspecto que el legislador consideró pertinente adicionar a la LCT es la naturaleza de los tratados internacionales, al señalar que son aquellos mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos, así como la necesidad de que sean aprobados por el Senado y su jerarquía, la cual detallaremos a continuación.

Los tratados internacionales gozarán de la jerarquía constitucional contenida en el artículo 133 de la CPEUM, el cual establece lo siguiente:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De conformidad con el citado artículo, la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales son la Ley Suprema de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Unión estableció, derivado de la interpretación de las disposiciones constitucionales, que por debajo de la Constitución se encuentran los Tratados Internacionales y, en un nivel posterior, las Leyes Federales.¹²⁰

Adicionalmente, derivado de la interpretación del artículo 1º Constitucional, se considera que los Tratados Internacionales que contengan derechos humanos gozarán de la misma jerarquía que la Constitución, siempre y cuando estén de acuerdo con la misma.¹²¹

Una vez analizada la jerarquía de los Tratados Internacionales, nos enfocaremos

¹²⁰ Véase Tesis Aislada, "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, p. 6.

¹²¹ Juan Manuel Saldaña Pérez señala que "conforme a lo previsto en el artículo 1º constitucional, los tratados internacionales que contengan o reconozcan derechos humanos tienen la misma jerarquía que la CPEUM, y en algunos casos, los referidos tratados tienen una jerarquía mayor a la propia CPEUM, ya que cuando la aplicación del tratado es más favorable a la persona, prevalece el tratado sobre la constitución" Véase Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio internacional. Régimen jurídico económico*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa-Universidad Panamericana, 2013, p. 73.

en aquellos con disposiciones en materia de inversión, los cuales tienen como parte de sus objetivos, el regular y fomentar la inversión en los países parte de dichos acuerdos.¹²²

El objetivo anterior sólo es posible estableciendo reglas que brinden seguridad y certeza a los inversionistas.

La mayoría de los capítulos de inversión contenidos en los Tratados de Libre Comercio establecen una sección de “disposiciones generales”, la cual contiene los lineamientos necesarios para realizar una inversión en el territorio de otra parte como son el ámbito de aplicación, los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida y trato mínimo¹²³, requisitos de desempeño, altos ejecutivos y consejo de administración se contienen en esta sección.

Asimismo, las reservas y excepciones, transferencias, expropiación e indemnización, formalidades especiales y requisitos de información, relación con otros capítulos, denegación de beneficios, medidas relativas al medio ambiente, aplicación extraterritorial de la legislación de una parte, y doble tributación son temas contenidos en esta sección.

Otra de las secciones necesarias para cualquier capítulo de inversión es la relativa a la solución de controversias, mediante la cual se establecen el o los mecanismos

¹²² El texto de instrumentos internacionales suscritos por México puede consultarse en el sitio de internet <http://www.sre.gob.mx/tratados>

¹²³ Véase numeral 14.2.3 Disposiciones sustantivas de este Capítulo.

aplicables para resolver las controversias entre una parte con el inversionista de otra parte, llamadas por lo general “partes contendientes”.

En este apartado se señalan las reglas para la consulta y negociación, la reclamación de un inversionista de una parte por cuenta propia o en representación de una empresa, la notificación del arbitraje y las condiciones necesarias para el establecimiento del mismo, así como las circunstancias en las que no se puede someter una diferencia a arbitraje, las reglas para el procedimiento arbitral, así como todo lo relacionado con los árbitros.

La mayoría de los tratados se enfocan en tres mecanismos para la solución de controversias en materia de inversión:

- a) El Convenio del CIADI¹²⁴ (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), siempre que tanto la parte contendiente como la parte del inversionista sean Estados parte del convenio.
- b) Las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando la parte contendiente o la parte inversionista, sean parte del Convenio del CIADI.
- c) Las Reglas de Arbitraje de CNUDMI, (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).¹²⁵

¹²⁴ ICSID por sus siglas en inglés (International Centre for Settlement of Investment Disputes), el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados fue celebrado en Washington el 18 de marzo de 1965.

¹²⁵ Estas Reglas fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1976.

Todos los tratados cuentan con una sección de definiciones en las cuales se establecen lo que debe de entenderse por inversión, inversionistas, estado parte, partes contendientes, entre otras, con la finalidad de limitar el ámbito de aplicación de sus disposiciones.

14.2. El TLCAN como antecedente normativo para la inversión extranjera en México.

En 1994 entra en vigor el (TLCAN), el cual tiene un gran efecto en la apertura internacional de México y particularmente, en materia de inversión extranjera, se sentaron las bases para la LPIMRIE de 1993, al contener acuerdos para proteger el capital foráneo en el territorio de los países parte.¹²⁶

El TLCAN fue aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

14.2.1. Razones para celebrar un Tratado.

Las razones para celebrar un Tratado derivaban principalmente del modelo económico que prevalecía en México desde 1982 y la necesidad de redefinir el

¹²⁶ Véase el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

papel de México en el ámbito internacional. La política exterior se convertía en una herramienta para el desarrollo del país.

Con la celebración de este Tratado se esperaba un efecto positivo en las exportaciones mexicanas y en la recepción de inversión extranjera directa.

La atracción de capital foráneo resultaba primordial para México. Los tres países integrantes (México, Estados Unidos de América y Canadá) no contaban con acuerdos trilaterales importantes, con excepción de los adquiridos en el contexto del GATT, mientras que Estados Unidos y Canadá tenían celebrado un Acuerdo de Libre Comercio.¹²⁷

En materia de inversiones se buscaba que estas fluyeran sin mayores restricciones, en la región de América del Norte.

14.2.2. Objetivos.

De conformidad con el artículo 102 del TLCAN sus objetivos son:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los tres países;
- b) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- c) proteger y hacer valer de manera adecuada y efectiva los derechos de propiedad intelectual;
- d) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del propio Tratado, para su administración conjunta y para la solución de

¹²⁷ El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá fue firmado el 4 de octubre de 1988, entrando en vigor en enero de 1989.

controversias; y establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del mismo Tratado.

Brevemente explicaremos en el presente apartado el Capítulo XI del TLCAN, relativo a la materia de Inversión.

El tratado se encuentra dividido en tres secciones, en las cuales regula el trato que se debe otorgar a los capitales foráneos en el territorio de cada uno de los Estados Parte y el recurso de arbitraje internacional en caso de que una Parte viole el trato que está obligado a otorgar a nacionales de otro Estado y a sus inversiones.

- La Sección A, establece las garantías con las que contará la inversión de un inversionista de una Parte¹²⁸ en el territorio de otra Parte.
- La Sección B, contempla el mecanismo de solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte.
- La Sección C, señala las definiciones que regirán al Capítulo de “Inversión” contenido en el Tratado.

Dentro de la Sección C, el artículo 1139 del TLCAN, establece una definición, limitada al concepto de empresa, de lo que será considerado como inversión, incluyendo aquellos supuestos que no serán considerados como tal.

¹²⁸ El inversionista de una Parte entendido como una Parte o una empresa de la misma, o un nacional o empresa de dicha Parte, que pretenda realizar, realiza o ha realizado una inversión

Esta definición considera como inversión las acciones, préstamos y participaciones en empresas, principalmente, excluyendo reclamaciones derivadas de contratos o del otorgamiento de créditos, así como cualquier reclamación pecuniaria; es decir, aunque es una definición basada en empresa no significa que sea un seguro para las operaciones comerciales que realizan los inversionistas.

14.2.3. Disposiciones sustantivas.

Como lo hemos señalado, la Sección A establece las obligaciones en cuanto al trato que los Estados Parte del TLCAN deben otorgar a los inversionistas y a sus inversiones de otros miembros del tratado, siendo los siguientes:

a) Trato Nacional

El Principio de Trato Nacional establece que ninguna de las Partes en el Tratado podrá otorgar a los inversionistas o sus inversiones de las partes un trato no menos favorable de aquél que otorga a sus propios inversionistas, en circunstancias similares, esta obligación se hace extensiva a los gobiernos estatales o locales.

El Estado receptor no deberá discriminar al inversionista o a la inversión por su país de origen salvo que se haya establecido en las reservas contenidas en los Anexos del propio instrumento.

b) Trato de Nación más favorecida.

Es considerado como el pilar central del GATT y entraña la obligación de otorgar a un inversionista o a sus inversiones un trato no menos favorable que el trato más favorable que un gobierno otorgue al inversionista o a la inversión de un nacional de cualquier otro país, en circunstancias similares.

Lo anterior obedece a garantizar que las Partes del TLCAN, otorguen beneficios a inversionistas distintos al tratado sin que se extiendan a los miembros del TLCAN en circunstancias similares y bajo ciertas prerrogativas, estos beneficios deberá extenderlos a los inversionistas de cualquier Parte, salvo que exista una reserva aplicable a este principio.

c) Nivel mínimo de trato

Por el artículo 1105 se obligan a otorgar a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, un nivel mínimo de trato, acorde con el derecho internacional consuetudinario, es decir, un trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estableció tres formas de interpretación de este principio:¹²⁹

¹²⁹OCDE, Directorate for Financial and Enterprise affairs, "Fair and equitable treatment standard in international investment law", Working papers on international investment, Number 2004/3, September.

- a) Trato justo y equitativo como parte del nivel mínimo de trato requerido por el derecho internacional consuetudinario;
- b) Trato justo y equitativo como parte del derecho internacional incluyendo todas las fuentes; y
- c) Trato justo y equitativo como un concepto autónomo y autocontenido de equidad y justicia.

14.2.4. El Capítulo XI “Inversión”.

De conformidad con el artículo 1101 del TLCAN, este capítulo “se aplica a las medidas que adopte o mantenga una parte relativa a: a) los inversionistas de otra parte; b) las inversiones de inversionistas de otra parte realizadas en territorio de la parte; y c) lo relativo a los Artículos 1106 y 1114, todas las inversiones en el territorio de la parte”.

Una de las grandes ventajas contenidas en el TLCAN ha sido los derechos que se les confieren a los inversionistas extranjeros para formular acciones legales directamente en contra del país receptor de su inversión, concediéndole una nueva condición de sujeto de Derecho Internacional.¹³⁰

Al inversionista extranjero se le otorga un privilegio que no se le otorga al

¹³⁰ De acuerdo con Hermilo López-Bassols “Se entiende por sujeto a la entidad jurídica que tiene derechos y obligaciones internacionales y en caso de incumplimiento, es capaz de hacer reclamaciones internacionales”, López-Bassols, Hermilo, *Los nuevos desarrollos del Derecho Internacional Público*, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 92.

inversionista mexicano para que pueda someter una controversia a un procedimiento de arbitraje sin necesidad de agotar recursos internos.

Un tema que resulta importante para nuestro estudio son los 4 anexos del TLCAN para inversión y servicios, los cuales se encuentran bajo un enfoque de “listas negativas”, ya que excluyen diversas actividades consideradas como sensibles para cada uno de los Estados Parte, mediante las que limitan la aplicación de las principales disposiciones del Capítulo XI del tratado.

Las listas de México señalan aquellas obligaciones que no serán aplicables a la inversión, es decir, los artículos de trato nacional, trato de nación más favorecida, altos ejecutivos y requisitos de desempeño, entre otros, no serán aplicables a los sectores establecidos por cada país.

El Anexo I del TLCAN “Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización”, contiene las reservas de cada uno de los Estados Parte en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización, a las cuales no le serán aplicables obligaciones establecidas en el Tratado que vayan en contra de la normativa federal o estatal.

En este Anexo se indica el sector y subsector de la actividad económica, así como la obligación reservada, su fundamento legal, y la descripción de la reserva y, en su caso, el calendario de reducción (la liberalización de estos sectores).

La lista de México incluye los siguientes sectores, los cuales son una puerta para la apertura a la inversión extranjera en diversas leyes: Agricultura, Ganadería o Silvicultura; Comunicaciones; Construcción; Servicios Educativos; Energía; Pesca; Manufactura y ensamblado de bienes; Manufactura de bienes; Industria Manufacturera; Minería; Imprentas, Editoriales e Industrias Conexas; Servicios profesionales, técnicos y especializados; Comercio al Menudeo; Servicios Religiosos; Servicios a la Agricultura y Transporte.

Estos criterios se encontraban relacionados *con la cláusula "Ratcher", la cual establece que una disposición no podrá hacerse más estricta y en caso de que se liberalice no podrá hacerse más restrictiva.*

El Anexo II "Reservas en relación con medidas futuras" contiene las actividades que no se encuentran sujetas a la cláusula "Ratcher", las actividades en las cuales cada Estado Parte se reserva el derecho de implementar mayores medidas.

El Anexo III "Actividades reservadas al Estado", únicamente contiene el listado de México respecto a las actividades reservadas al Estado por mandato constitucional.

El Anexo IV "Excepciones al trato de nación más favorecida", contiene los sectores que se encuentran excluidos de la aplicación del Trato de Nación más Favorecida en virtud de los tratados internacionales celebrados o que pudieran celebrarse.

Las disposiciones contenidas en este Tratado han servido de base para el establecimiento de nuevas negociaciones y acuerdos en materia de inversión.

En el siguiente cuadro se enlistan los Tratados Internacionales celebrados por México con diversos países, en los cuales se incluye el capítulo relativo a las disposiciones en materia de Inversión, la fecha de publicación en el DOF y la fecha de entrada en vigor.

Tratado	Capítulo de Inversión	Fecha de Publicación en el DOF	Fecha de entrada en vigor
Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Estados Unidos de América y Canadá)	Capítulo XI	20-21/Dic/1993	1º/Ene/1994
Tratado de Libre Comercio con Colombia	Capítulo XVII	9/Ene/1995	1º/Ene/1995
Tratado de Libre Comercio con Chile	Capítulo 9	28/Jul/1999	1º/Ago/1999
Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros¹³¹	Artículo 15 Título III	26/Jun/2000	1º/Oct/2000
Tratado de Libre Comercio con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio	Sección V	29/Jun/2001	Con Noruega y Suiza 1º/Jun/2001 Con Islandia 1º/Oct/2001 Con Liechtenstein 1º/Nov/2001

¹³¹ Este Acuerdo cuenta con los siguientes instrumentos:

1. Protocolo Adicional, firmado el 2 de abril de 2004.
2. Decisión No 4/2004 del Consejo Conjunto CE-México por la que se modifica la Decisión 2/2001 del Consejo Conjunto CE-México, firmada el 15 de abril de 2004 publicada en el DOF el 30 de abril de 2004 y entró en vigor en la fecha de su adopción, con efectos retroactivos a partir del 1º de mayo de 2004.
3. Decisión No 3/2004 del Consejo Conjunto CE-México por la que se modifica la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CE-México, firmada el 15 de abril de 2004 publicada en el DOF el 30 de abril de 2004.
4. Anexo de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Aduanera derivado del Artículo 17, Apartado 3 de la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto CE-México, firmado el 17 de mayo de 2004.
5. Segundo Protocolo Adicional, firmado el 29 de noviembre de 2006.

Tratado de Libre Comercio con Uruguay	Capítulo XIII	14/Jul/2004	15/Jul/2004
Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón	Capítulo 7	31/Mar/2005	1º/Abr/2005
Acuerdo de Integración Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú	Capítulo XI	30/Ene/2012	1º/Feb/2012
Tratado de Libre Comercio con las repúblicas de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua¹³²	Capítulo XI	31/Ago /2012	Salvador y Nicaragua 1º/Sep/2012 Con Honduras 1º/Ene/2013 Con Costa Rica 1º/Jul/2013 Con Guatemala 1º/Sep/2013

14.3. Acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI).

Los APPRI son tratados internacionales cuya finalidad, como su nombre lo indica, es promover los flujos de capital y brindar seguridad jurídica a las inversiones de los países que lo suscriben.

¹³² De conformidad con el artículo 21.7 de este Tratado, se dejan sin efectos:

- I. A partir del 1º de septiembre de 2012 (fecha de entrada en vigor para México y Nicaragua) se dejó sin efectos el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua, así como sus respectivos anexos, apéndices, protocolos y decisiones.
- II. A partir del 1º de septiembre de 2012 (fecha de la entrada en vigor para México y el Salvador) se dejó sin efectos para ambos países el Tratado de Libre Comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras, así como sus respectivos anexos, apéndices, protocolos y decisiones.
- III. A partir del 1º de enero de 2013 (fecha de la entrada en vigor para México y Honduras) se dejó sin efectos para ambos países el Tratado de Libre Comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras, así como sus respectivos anexos, apéndices, protocolos y decisiones.
- IV. A partir del 1º de julio de 2013 (fecha de la entrada en vigor para México y Costa Rica) se dejó sin efectos el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, así como sus respectivos anexos, apéndices, protocolos y decisiones.
- V. A partir del 1º de septiembre de 2013 (fecha de la entrada en vigor para México y Guatemala) se dejó sin efectos para ambos países el Tratado de Libre Comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras, así como sus respectivos anexos, apéndices, protocolos y decisiones.

Estos acuerdos se integran principalmente por dos secciones: (i) en la primera sección se incluyen diversos principios para la protección de las inversiones como el ámbito de aplicación, la promoción y admisión, la protección, tratamiento, expropiación e indemnización, transferencias, subrogación y acuerdos específicos; y, (ii) en la segunda sección se señalan los mecanismos para la solución de controversias.

El arbitraje internacional establecido en esta sección puede ser por:

- a) El Convenio del CIADI¹³³ (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), cuando las partes en conflicto se hayan adherido a este Convenio.
- b) Las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando una parte se haya adherido a él.
- c) Las Reglas de Arbitraje de CNUDMI, (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).¹³⁴

Con la celebración de estos acuerdos los países parte de los mismos buscan fortalecer los flujos de inversión al brindar un entorno de seguridad a las inversiones, tal como lo señala Carlos García Fernández:

Bilateral Investment Treaties (“BITs”) and Investment Promotion and Protection Agreements (“IPPAS”) contribute worldwide to create and appropriate set of rules of the game by imposing specific and reciprocal

¹³³ Véase nota a pie de página 124.

¹³⁴ Véase nota a pie de página 125.

obligations on the contracting States with respect to the treatment of investors and investments, and by creating mechanisms for the settlement of disputes to enforce these obligations..¹³⁵

En el siguiente cuadro se listan los 28 APPRIs vigentes en México, con 29 países.¹³⁶

País	Fecha de publicación en el DOF	Fecha de entrada en vigor
Alemania	20/Mar/2001	23/Feb/2001
Argentina	28/Ago/1998	22/Jul/1998
Australia	12/Jun/2007	21/Jul/2007
Austria	23/Mar/2001	26/Mar/2001
Belarús	27/Ago/2009	27/Ago/2009
China	05/Jun/2009	06/Jun/2009
Corea	09/Ago/2002	28/Jun/2002
Cuba	03/May/2002	05/Abr/2002
Dinamarca	30/Nov/2000	24/Sep/2000
Eslovaquia	03/Abr/2009	08/Abr/2009
España ¹³⁷	19/May/2008	3/Abr/2008
Finlandia	30/Nov/2000	20/Ago/2000
Francia	30/Nov/2000	11/Oct/2000
Reino Unido	25/Jul/2007	25/Jul/2007
Grecia	11/Oct/2002	03/Oct/2002
India	05/Mar/2008	23/Feb/2008
Islandia	06/Jun/2006	28/Abr/2006
Italia	17/Ene/2003	05/Dic/2002
Países Bajos	10/Jul/2000	01/Oct/1999
Panamá	19/Dic/2006	14/Dic/2006
Portugal	08/Ene/2001	04/Sep/2000

¹³⁵ “Los tratados bilaterales de Inversión (“TBIs”) y los Acuerdos para la Promoción y Protección de Inversiones (“APPRIs”) contribuyen a nivel mundial, para crear el conjunto de reglas del juego adecuado mediante la imposición de obligaciones específicas y recíprocas para los Estados contratantes con respecto al trato hacia los inversionistas y a sus inversiones, y mediante la creación de mecanismos para la solución de controversias para hacer cumplir estas obligaciones”. Traducción del Autor. Véase García Fernández Carlos, “The mexican model of investment promotion and protection agreement, ¿Hay algo nuevo bajo el sol?”, en Vargas, Jorge, *Mexican Law: a treatise for legal practitioners and international investors*, Volume 4, Saint Paul, Minnesota, West Group 2001, p. 54-55.

¹³⁶ Ésta lista y documentos pueden ser consultados en <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/acuerdos-internacionales-de-inversion>

¹³⁷ Este acuerdo dejó sin efectos el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno del Reino de España para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado el 22 de junio de 1995.

República Checa	25/Mar/2004	13/Mar/2004
Singapur	01/Abr/2011	03/Abr/2011
Suecia	27/Jul/2001	1º/Jul/2001
Suiza	20/Ago/1998	14/Mar/1996
Trinidad y Tobago	12/Sep/2007	16/Sep/2007
Unión Económica Belgo- Luxemburguesa	19/Mar/2003	18/Mar/2003
Uruguay	09/Ago/2002	07/Jul/2002

Estos instrumentos permiten crear un marco confiable para los inversionistas y su inversión, coadyuvando a la llegada de mayores capitales foráneos a nuestro territorio.

Actualmente se encuentran pendientes de entrar en vigor dos nuevos APPRIs con Bahrein y Kuwait, los cuales ya han sido firmados por México.

CAPÍTULO III

LA INVERSIÓN NEUTRA

15. Antecedentes de la Inversión Neutra.

Teniendo clara la regulación de la inversión extranjera en nuestro país, en el presente capítulo se realizará un detallado estudio sobre el mecanismo de inversión neutra en el sistema jurídico mexicano, desde su creación, hasta los mecanismos regulados actualmente para su uso.

El término “neutro” en este mecanismo, responde a que esta inversión no es considerada ni computa como mexicana ni como extranjera.

El Título Quinto de la LIE, en su artículo 18, define a la inversión neutra como “aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados, la cual no computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas”.

De acuerdo a la definición establecida, se puede apreciar que la característica principal de este mecanismo es que no computa para establecer el porcentaje de inversión extranjera en una sociedad, lo cual permite que los inversionistas extranjeros participen en una mayor proporción en actividades contempladas por la LIE.

Por lo anterior, este mecanismo ha sido objeto de diversas críticas al permitir la participación de inversionistas extranjeros en actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y poder rebasar los límites establecidos para su participación en actividades con regulación específica.¹³⁸

15.1. Motivos de su creación.

En el Capítulo I de este trabajo se describieron las circunstancias históricas que han sido determinantes para la regulación en materia de inversión extranjera desde el periodo de la Conquista hasta nuestros días.

Actualmente nos enfocaremos en las circunstancias que motivaron la creación del mecanismo de inversión neutra, muchas de esas circunstancias ya planteadas, fueron las que generaron un cambio en la política del país frente a la inversión extranjera.

Al publicarse la LPIMRIE el 9 de marzo de 1973, la inversión extranjera se encontraba ampliamente enfocada en la industria manufacturera y el capital extranjero desplazaba a la inversión nacional, situación que cambió con la promulgación de la LIE de 1993, al incluir en sus disposiciones mecanismos de control por parte de las autoridades con la finalidad de propiciar que la inversión extranjera contribuyera al desarrollo nacional.

¹³⁸ Artículos 6° y 7° de la LIE.

México era un país proteccionista al amparo de la política de sustitución de importaciones, con una legislación negativa hacia la inversión.

La crisis de 1982, provocada por el incremento de las tasas de interés y la caída del precio del petróleo, demostró que el mercado interno y el modelo de sustitución de importaciones no eran suficientes para el crecimiento económico del país.

El presidente Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República el 1° de diciembre de 1988, época en la cual México se encontraba en una larga crisis económica, con inflación y estancamiento. El país era dependiente del petróleo debido al auge de este producto suscitado anteriormente.

La deuda externa de México era muy grande relativo a las reservas internacionales,¹³⁹ ocasionando el estancamiento económico del país.

Esta situación afectaba diversos sectores, incluyendo escasez de capitales foráneos y pérdidas en las inversiones realizadas por mexicanos y extranjeros, tal como señalaba Raúl Medina Mora “el servicio de la deuda ha impedido que el gobierno invierta en obras de infraestructura necesarias que estimulen la inversión, el verdadero remedio contra la inflación: el que permita mejorar el nivel

¹³⁹ “Por deuda externa bruta se entiende el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes de un país frente a los no residentes, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar intereses, con o sin reembolso de capital”; Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional, *La Deuda Externa: definición, cobertura, estadística y metodología*, Washington, 1988, p. 9-10.

de vida y la capacidad de ahorro del pueblo, lo que dará solidez del mercado interno y, a su vez, estímulo para la inversión”.¹⁴⁰

Las consecuencias de la adhesión al GATT por parte de México se hacían cada vez más evidentes ya que el aumento en el intercambio comercial era inminente, contrario a las políticas proteccionistas que habían dominado el mercado mexicano.

Este intercambio comercial ya no se limitaba a mercaderías, sino que se incluyeron los servicios, capitales y la tecnología.

Las negociaciones comerciales multilaterales iniciadas en la ciudad de Montevideo Uruguay (Ronda Uruguay) del GATT en 1986 buscaban sentar las bases de la economía internacional, permitiendo la liberalización de los mercados.

La economía mexicana requería modernizarse, por lo que se buscaba que la inversión extranjera coadyuvara con el proceso de desarrollo de México.

Ejemplos claros de la nueva política mexicana son la Resolución General de la CNIE que autorizó la inversión extranjera hasta el 100% en empresas maquiladoras de exportación, publicada en el DOF el 5 de noviembre de 1975 y la

¹⁴⁰ Medina Mora, Raúl, “El reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera”, *Revista de Derecho Privado*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, número 1, 1990.

Resolución General que sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la CNIE, publicada el 3 de febrero de 1988.

Ante la crisis económica que se vivía en el país, era necesaria la creación de mecanismos que atrajeran a los capitales foráneos a México y ayudaran a las empresas mexicanas a capitalizarse.

La publicación del RLPIMRIE en 1989 fue un claro ejemplo de las medidas implementadas en el país con la finalidad de dar la bienvenida a capitales extranjeros mediante diversas figuras, entre ellas la inversión neutra.

Se buscaba que esas medidas sirvieran para consolidar a México en la economía internacional.

15.2. Antecedentes normativos.

Previo al RLPIMRIE de 1989, existió una resolución general de la CNIE, la cual contemplaba la idea del “capital neutro” por primera vez en México; asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 marcaba las pautas para una nueva regulación en materia de inversiones extranjeras.

Al ser los principales antecedentes del mecanismo de inversión neutra en México, es necesario señalar los principales aspectos de cada uno de ellos.

15.2.1. Resolución General N° 14.

La primera vez que se contempló un mecanismo neutro de inversión en la legislación mexicana fue en la Resolución General N° 14 de 1986,¹⁴¹ la cual únicamente se acotaba a las inversiones realizadas por parte de las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

En esta resolución la CNIE introduce la denominación de “capital neutro”, considerándolo como aquel aportado por las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo, cuyo objetivo primordial consiste en fomentar el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, mediante aportaciones de capital de riesgo temporal.

En el considerando primero de esta resolución se establecía por primera vez una de las principales razones de la creación de un mecanismo neutro de inversión, señalando “la necesidad de complementar el ahorro interno y remover las restricciones que se enfrentan para obtener financiamiento externo para apoyar el desarrollo de la industria nacional.”

En el párrafo citado se estableció claramente el carácter complementario del capital neutro, el cuál serviría para que las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo ayudaran a capitalizar a las sociedades mexicanas, sin que ello

¹⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 1986, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

se reflejara en el desplazamiento de la inversión nacional.

La CNIE era la autoridad encargada de otorgar la autorización de “capital neutro” a las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo. Las sociedades reconocidas con ese carácter por la CNIE se enlistaron de la siguiente manera:

- a) El Fondo de Cooperación Económica Internacional de Japón (OEFC);
- b) El Fondo Finlandés de Cooperación Industrial para los Países en Vías de Desarrollo (FINNFUND);
- c) La Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);
- d) El Fondo Sueco de Cooperación Industrial con los Países en Desarrollo (SWEDFUND);
- e) El Fondo de Industrialización para los Países en Vías de Desarrollo (IFU) de Dinamarca;
- f) La Corporación Financiera Internacional (IFC) del Grupo del Banco Mundial; y,
- g) La Corporación Interamericana de Inversiones (IIC) del Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta lista podría ampliarse mediante Resoluciones Generales emitidas por la propia Comisión.

De acuerdo con esta Resolución General, las sociedades señaladas financiarían conversiones a través de la adquisición de acciones y participaciones de las empresas resultantes, teniendo la facultad de conceder préstamos, canalizarles fondos de investigación, otorgarles garantías, avales y financiarles el costo de estudios industriales.

Estas autorizaciones se encontraban sujetas a que los recursos en calidad de capital neutro no podrían supeditarse a la compra de bienes o servicios en el país otorgante, y a que la venta de estas acciones se realizaría en un plazo menor a 10

años después del inicio del proyecto, bajo las condiciones acordadas entre las partes.

La Resolución General N° 3 que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la CNIE, publicada en el DOF el 3 de febrero de 1988, reproduce en la sección VI los criterios de la Resolución General N°14 respecto a la inversión realizada por las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado anteriormente, esta Resolución omite el término “capital neutro”, manteniendo la postura de no considerar como inversión extranjera a la que realizaran estas sociedades.

Mediante este documento se agrega como Sociedad Financiera Internacional para el desarrollo reconocida por la CNIE, a la Corporación Financiera Holandesa (FMO), modificando la lista de la Resolución N° 14.

15.2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) se encontraba la promoción de la Inversión extranjera directa.¹⁴²

¹⁴² Véase Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado el 31 de mayo de 1989.

En la presentación del PND se reconoce que una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de satisfacer las necesidades de la población, por lo que era necesario llevar a cabo aperturas a la economía del país mediante un programa de desregulación, el cual incluía la creación de un nuevo reglamento para la inversión extranjera.

Uno de los propósitos establecidos en el PND era promover el flujo de la inversión extranjera en el territorio, la cual ayudaría a alcanzar los objetivos del país, mediante financiamiento de la actividad económica, acceso a mercados, tecnología y empleos, así como estimular su presencia con esquemas normativos claros y simples.

En el punto 5.3.7 “Inversión extranjera directa” del PND se establece que derivado de la apertura comercial, los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan considerablemente, convirtiéndose en un complemento de la inversión nacional.

Se concebía a la inversión extranjera directa como generadora de empleos, directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; proveedora de recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aportadora de tecnologías modernas a la planta industrial; y promotora de las exportaciones del país.

El PND incluía una mayor participación de la inversión extranjera en los campos permitidos por la ley de la materia, siempre que no se vulnerara la soberanía.

Esta inversión competiría en el mercado nacional con productores nacionales y extranjeros, sin recibir subsidios explícitos o encubiertos.

Mediante la simplificación de los reglamentos, normas y trámites se buscó fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, estos reglamentos deberían orientarse a los siguientes criterios:

- a) hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la Ley sean automáticos, expeditos y transparentes;
- b) simplificar trámites, definir requisitos con precisión, y dar fluidez institucional a los procedimientos;
- c) aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y
- d) crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales.

Mediante este orden de ideas, la inversión extranjera contribuiría a que la economía mexicana participara con mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales. Las disposiciones contenidas en la Resolución General N°14 y en el PND, fueron la base para la posterior regulación de la inversión neutra en el RLPIMRIE de 1989.

15.3. La inversión neutra en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Fue hasta el 16 de mayo de 1989, con la publicación del RLPIMRIE, que, continuando con el proceso de liberación que se vivía en ese momento en el país,

se introdujo en forma el concepto jurídico de “inversión neutra”.

La introducción de este mecanismo en el Capítulo II del RLPIMRIE¹⁴³, fue uno de los ejemplos más claros de que el citado reglamento rebasaba el ámbito establecido por la LPIMRIE de 1973, al ir más allá de las disposiciones contenidas en la misma, ya que dicha Ley no contemplaba la existencia de la inversión neutra.¹⁴⁴

Una de las principales características de la inversión neutra prevista en el Reglamento, era que únicamente las empresas cuyas acciones cotizaban en bolsa podrían acceder a este mecanismo.

En su contenido se establecía que las sociedades que contaran con inversión extranjera dividirían sus acciones de la siguiente manera: acciones serie “A” o mexicana, acciones serie “B” o de libre suscripción y, en su caso, acciones serie “N” o neutra.¹⁴⁵

¹⁴³ De acuerdo con Jaime Álvarez Soberanis “Este Capítulo, inspirado en una propuesta de varias casas de bolsa mexicanas interesadas en impulsar el crecimiento y consolidación del mercado bursátil, pasó por el tamiz de la Comisión Nacional de Valores, que, después de analizarlo, formuló diversas sugerencias para su redacción, hasta que finalmente llegó a integrarse al RLIMRE [RLPIMRIE]”, Véase Álvarez Soberanis, Jaime, “El Régimen Jurídico de la Inversión Extranjera Directa a través de la inversión neutra en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera”, *ARS IURIS Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, número 2, México, octubre 1989.

¹⁴⁴ Tales motivos son descritos por Miguel, Rábago Dorbecker, al señalar que la finalidad de la Regla General N° 14 y del Reglamento al incluir la inversión neutra “eran atraer de manera urgente inversiones al entonces incipiente mercado de capitales en México, y por tanto escasa bursatilización, además de la necesidad de las empresas mexicanas de capitalizarse por ese medio.” Véase Rábago Dorbecker, Miguel, *op. cit.*, p. 361.

¹⁴⁵ Artículo 34 del RLPIMRIE.

El artículo 13 del citado Reglamento (antecedente del artículo 20 de la LIE), establece la necesidad de autorización por parte de la Secretaría para que los inversionistas adquirieran CPOs emitidos por instituciones fiduciarias, con base en contratos de fideicomisos cuyo objeto eran las acciones serie “N”.

Estas acciones eran representativas del capital social de sociedades que participaran en la bolsa mexicana de valores

De acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC) de 1932¹⁴⁶ (en vigor), los CPOs son títulos de crédito nominativos y su carácter de ordinario quiere decir que los bienes que constituyen el patrimonio no fideicomitado tienen el carácter de muebles; estos certificados no son amortizables y únicamente incorporan derechos pecuniarios derivados de las acciones.¹⁴⁷

Los certificados eran adquiridos por los inversionistas en el mercado bursátil mexicano o por entidades financieras en el exterior, y a su vez se emitían nuevos títulos-valor que representan a los primeros, con la finalidad de colocarlos en mercados bursátiles extranjeros.

¹⁴⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.

¹⁴⁷ De acuerdo al artículo 228 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los Certificados de participación son títulos que representan:

- a) El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita;
- b) El derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de esos bienes, derechos o valores;
- c) O bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores.

Los títulos-valor extranjeros podían ser convertidos en acciones serie “N”, mediante autorización de la SE.

La característica principal de estas acciones serie “N” era que no computaban para determinar la participación de inversionistas extranjeros en el capital social de las sociedades emisoras, salvo que esas acciones se convirtieran en nuevos títulos-valor.

El artículo 14 del RLPIMRIE facultaba a la Secretaría para autorizar que acciones de sociedades que integraran la serie “A” o mexicanas, fueran adquiridas por instituciones de crédito, como fiduciarias, de la misma manera establecida en el artículo 13, convirtiéndolas en acciones “N”, cuando estas sociedades requirieran nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas.

Las sociedades debían cotizar en la bolsa mexicana de valores para poder acceder a este mecanismo.

Cuando fue expedido el RLPIMRIE en 1989, el senador Julio Patiño Rodríguez equiparó la figura de “fideicomiso neutro” a la de “Rentista”, existente en la Ley General de Población y en su reglamento.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974 y el Reglamento de la Ley General de Población publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1976.

Los artículos 48, fracción I de la citada Ley y 144 de su reglamento ¹⁴⁹ contenían la calidad migratoria de “Rentista”, mediante la cual los extranjeros únicamente recibían los dividendos de sus depósitos realizados en Instituciones nacionales de crédito.

Al respecto, el senador consideró que la redacción del artículo 13 del RLPIMRIE retomaba la figura de “Rentista” al contemplar en ambas figuras beneficios al extranjero derivados de fideicomisos, cuyo patrimonio estuviere constituido por acciones representativas del capital social de sociedades cuyas acciones son cotizadas en bolsa de valores mexicanas”.

Lo anterior ya que la propiedad fiduciaria de las empresas se encontraría en manos de las instituciones nacionales de crédito (que eran propiedad del Estado) y los extranjeros serían fideicomisarios “Rentistas”.

Con la finalidad de captar y canalizar la inversión neutra hacia el mercado bursátil nacional, el artículo 15 del RLPIMRIE establecía la posibilidad de que la CNIE, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), estableciera mecanismos o

¹⁴⁹ El artículo 48 de la Ley General de Población señalaba en su fracción I “RENTISTA.-Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país”

instrumentos de inversión diferentes a los establecidos en los artículos 13 y 14, mediante Resoluciones Generales.

En cuanto a las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo el artículo 8º retoma lo establecido por la Resolución General N° 14 de 1986, al considerar como tales a aquellas personas morales extranjeras, cuyo objetivo primordial fuera fomentar el desarrollo económico y social de los países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos especiales y el apoyo técnico de diverso tipo.

La inversión realizada por estas sociedades, no se consideraría como inversión extranjera siempre y cuando:

- a) se obligaran a enajenar las acciones que adquirieran de sociedades en un plazo no mayor a 20 años; y,
- b) se abstuvieran de supeditar la adquisición de acciones de sociedades a la concertación o celebración de convenios o cláusulas restrictivas de cualquier naturaleza.

Las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo debían solicitar su reconocimiento como tal a la CNIE mediante una solicitud.

Una vez obtenido el reconocimiento de la CNIE podrían acceder al mecanismo de inversión neutra.

15.3.1. Resolución General N° 1.

La Resolución General N° 1¹⁵⁰, contenía un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emitiera resoluciones específicas, con la finalidad de avanzar en la simplificación de los trámites ante la Secretaría.

La Regla 2 de esta resolución, establecía que la CNIE emitiría las resoluciones específicas requeridas a efecto de aprobar a inversionistas extranjeros diversos actos y operaciones, entre otros, las solicitudes de inversión neutra:

IV. Que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autorice la emisión de acciones que integren series "N" o Neutras, la constitución de los fideicomisos previstos en los artículos 13 y 14 del Reglamento invocado y la adquisición por inversionistas extranjeros de los certificados de participación ordinarios a que se refieren estos últimos numerales.

Las resoluciones deberían de emitirse bajo los siguientes términos (Regla 3 de la resolución):

- a) El Secretario Ejecutivo debía someter a consideración de las Secretarías de Estado que integraran la CNIE y de las que tuvieran competencia en la materia, los asuntos sobre los que debían emitirse resoluciones específicas, así como las correspondientes propuestas de resoluciones específicas en los casos previstos en las reglas 1 y 2;

¹⁵⁰ Aprobada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en su sesión celebrada el día 31 de mayo de 1989 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio del mismo año.

- b) Las Secretarías de Estado debían emitir el voto correspondiente dentro de los 5 días hábiles contados a partir del día en que les fueran sometidos a su consideración los asuntos sobre los que debían emitirse resoluciones específicas;
- c) Transcurrido el plazo señalado sin que las Secretarías de Estado formularan objeciones o emitieran y comunicaran al Secretario Ejecutivo el voto correspondiente, se consideraría que habían emitido voto favorable a la propuesta de resolución específica que el Secretario Ejecutivo les sometió a su consideración y resolución; y
- d) El Secretario Ejecutivo formularía un informe mensual a la Comisión, sobre las resoluciones específicas emitidas según el procedimiento especial dispuesto en esta Resolución General.

15.3.2. Resolución General N° 2.

Mediante esta Resolución¹⁵¹, en su Regla 4, la CNIE presenta el listado de aquellas sociedades a las cuales reconocía el carácter de Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

La lista quedó integrada de la siguiente manera:

- a) Fondo de Cooperación Económica Internacional de Japón (OECE);
- b) Fondo Finlandés de Cooperación Industrial para los Países en Vías de Desarrollo (FINNFUND);

¹⁵¹ Aprobada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras el 31 de mayo de 1989 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio del mismo año.

- c) Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);
- d) Fondo Sueco de Cooperación Industrial con los Países en Desarrollo (SWEDFUND);
- e) Fondo de Industrialización para los Países en Vías de Desarrollo de Dinamarca (IFU);
- f) Corporación Financiera Holandesa (FMO);
- g) Corporación Financiera Internacional (CFI); y,
- h) Corporación Interamericana de inversiones (CII) del Banco Interamericano de Desarrollo.

La misma resolución establecía que la inversión realizada por estas sociedades no sería considerada como inversión extranjera.

Cualquier otra Sociedad Financiera Internacional para el Desarrollo que no se encontrara enlistada en esta Resolución tendrá que pedir a la CNIE que las reconociera como tal a efecto de allegarse de los beneficios establecidos en el RLPIMRIE.

15.3.3. Resolución General N° 3.

Con la finalidad de establecer mayores lineamientos respecto a la inversión neutra, en 1990 la CNIE emitió la Resolución General N° 3, la cual establecía criterios y mecanismos especiales para la aplicación de diversas disposiciones del RLPIMRIE en relación con el mecanismo de inversión neutra.¹⁵²

La Regla 1 de esta resolución señalaba los tres supuestos en los cuales la participación de extranjeros sería considerada como inversión neutra, para efectos

¹⁵² Aprobada por la CNIE en su sesión 4/90, celebrada el 6 de agosto de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto del mismo año.

de no computar para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de las sociedades emisoras:

Los supuestos contemplados en esta Resolución son los siguientes:

- A. La inversión efectuada mediante la adquisición de certificados de participación ordinaria o constancias de fideicomisarios emitidos por instituciones fiduciarias en fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por acciones representativas del capital social de sociedades, siempre que los fideicomisos de que se trate hayan sido previamente autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que las acciones fideicomitidas que constituyeran el patrimonio de dichos fideicomisos sean cotizadas en bolsas de valores mexicanas y consideradas como acciones serie "N" o neutra [...] o acciones que integren Series "A" o mexicanas que coticen en bolsas de valores en México y que hayan sido emitidas por sociedades que lleven a cabo o proyecten nuevas inversiones para expandir sus actividades económicas...
- B. La inversión efectuada, previa autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante la adquisición de acciones emitidas por sociedades cuyas acciones sean cotizadas en bolsas de valores en México que [...] constituyan series especiales de acciones que no otorguen a sus titulares derecho a voto y con la limitante de otros derechos corporativos o bien, series especiales de acciones de voto limitado que otorguen a sus titulares preponderadamente derechos pecuniarios y que por ningún título tuvieran la facultad de determinar el manejo de la sociedad de que se trate, o determinar sus inversiones, sus aumentos o reducciones de capital, la emisión o amortización de las acciones representativas de su capital social, la reforma de sus estatutos sociales o su disolución o liquidación.
- C. La inversión efectuada en acciones representativas de la porción variable del capital de sociedades de inversión, cualquiera que sea su tipo.

La Secretaría expediría las autorizaciones necesarias para la constitución de los fideicomisos señalados en el inciso A.; para el otorgamiento de autorizaciones para la emisión de acciones y su cotización en la bolsa de valores, contemplada en el inciso B., se requeriría previamente la opinión de la Comisión Nacional de Valores (hoy CNBV).

Esta Resolución buscaba precisar y detallar lo establecido en los artículos del RLPIMRIE en relación a la inversión neutra.

15.4. La inversión neutra en la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento.

La LIE de 1993 retomó el mecanismo de inversión neutra contemplado en el RLPIMRIE de 1989, estableciendo cuatro instrumentos para su utilización.

En la exposición de motivos de la LIE de 1993¹⁵³, el legislador estableció lo siguiente:

...de acuerdo a las disposiciones reglamentarias vigentes, el mecanismo de inversión neutra ha favorecido únicamente a las empresas registradas en el mercado de valores, lo cual ha impedido que sus beneficios se extiendan a empresas pequeñas y medianas que no cotizan en bolsa. Por los motivos y consideraciones expuestos, he considerado oportuno proponer un nuevo marco jurídico para promover la inversión extranjera.

[...]

El Título Quinto contiene las disposiciones sobre el concepto, reglamentación y alcance de la inversión neutra. La inversión neutra constituye un mecanismo que se recoge de las disposiciones reglamentarias en vigor, y que ha probado ser un esquema novedoso y altamente benéfico para que las sociedades que cotizan en el mercado de valores puedan allegarse de recursos externos y financiamiento del gran público inversionista. Esto permite a las empresas la realización de sus proyectos de expansión o saneamiento financiero, sin que ello represente una pérdida de control de los inversionistas mexicanos sobre las sociedades donde participan. Cabe reiterar que este mecanismo de participación no se considera para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

Para que el beneficio de contar con recursos del exterior mediante el mecanismo de inversión neutra favorezca a las sociedades mexicanas que, debido a sus volúmenes y montos de operación, no pueden cotizar en el mercado bursátil, la presente iniciativa prevé que estas sociedades puedan

¹⁵³ Presentada por el Ejecutivo federal el martes 25 de noviembre de 1993.

también hacer uso de las distintas modalidades de inversión neutra. De esta manera la pequeña y mediana industria también podrá utilizar este mecanismo de financiamiento.

La iniciativa descrita permitiría a las empresas la realización de sus proyectos de expansión o saneamiento financiero, sin que ello representara una pérdida de control por parte de los inversionistas mexicanos sobre las sociedades en las cuales participaran.

La Cámara de Diputados, que fungió como cámara de origen, específicamente la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial, dictaminó en la propuesta que:

El Título Quinto contiene las disposiciones sobre el concepto, alcance y regulación de la inversión neutra, ampliando el ámbito de aplicación que tiene actualmente, para que no sólo las sociedades mexicanas que cotizan en el mercado bursátil tengan acceso a este mecanismo. Indudablemente, lo anterior constituye un beneficio importante para las empresas pequeñas y medianas, las cuáles dispondrán de un instrumento adicional de financiamiento, sin que ello signifique pérdida de control por parte de los empresarios nacionales.

Se expuso en el mismo dictamen la intención de corregir la situación relativa a que la regulación sobre inversión neutra se encontraba estipulada en disposiciones de carácter reglamentario, lo que ocasionaba incertidumbre y era una limitante para poder extender su ámbito de aplicación.

Mediante esta propuesta, se elevaba a nivel de ley el mecanismo de inversión neutra con la finalidad de brindar seguridad jurídica a sus disposiciones y se permitía su aplicación a sociedades que no cotizaran en el mercado bursátil. Lo anterior representaba un enorme beneficio para la pequeña y mediana empresa

con respecto a fuentes de financiamiento, manteniendo siempre el control en manos de mexicanos.¹⁵⁴

En el mismo sentido, la cámara revisora, Cámara de Senadores, dictaminó respecto a la inversión neutra que “las Comisiones Unidas que suscriben consideran que esta reforma propiciará la capitalización de muchas sociedades que han resentido los efectos adversos de la desaceleración de la economía, fortaleciéndose asimismo el empleo en las diversas regiones del país.”

En la discusión de la iniciativa en la cámara revisora el Senador Víctor Manuel Tinoco Rubí, respecto a la inversión neutra, puntualizó:

La denominada inversión neutra [...] es sin duda benéfica para el país, pues fomenta el arribo de capitales desligados de la toma de decisiones corporativas. Contemplada en el Artículo 13 del Reglamento de la Ley aún vigente, el inversionista no adquiere los derechos que podría tener un fideicomisario, sino el carácter de tenedor de derechos pecuniarios o derechos corporativos limitados.

La iniciativa, no contempla, como lo hace el reglamento, la emisión de certificados de participación ordinaria, esta modalidad de inversión, es sumamente nacionalista, pues permite la venida de capitales sin que los inversionistas tengan capacidad decisoria en las empresas o sociedades en las que participan con recursos.

[...] se señala como competente para los casos de inversión neutra a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Artículo 20 de la iniciativa, introduce la posibilidad de inversión neutra, siempre que obtengan las autorizaciones de la Secretaría y cuando resulte aplicable de la Comisión Nacional de Valores, evitando dar margen a una inversión no sujeta al control gubernamental.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Dictamen del 7 de diciembre de 1993, "Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial".

¹⁵⁵ Discusión de la iniciativa de la Ley de Inversión Extranjera en la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1993.

La LIE fue publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1993, elevando a nivel de ley la inversión neutra.

Mediante el nuevo ordenamiento se ampliaba la posibilidad de las sociedades para utilizar este mecanismo, ya que, como se comentó anteriormente, el RLPIMRIE contemplaba a los CPOs como el único instrumento para poder acceder a la inversión neutra.

Con la regulación vigente, la inversión neutra puede participar en actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y actividades con regulación específica.

El artículo 32 de la LIE establece en sus fracciones I, inciso c) y III, la obligación de inscribir en el RNIE a las sociedades mexicanas en las que participe, incluso por medio de un fideicomiso la inversión neutra y a los fideicomisos de inversión neutra por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera o de mexicanos que posean o adquieran otra nacionalidad y tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

Asimismo, la ley contempla una multa de cien a trescientos salarios en caso de la realización de actos en contravención a lo establecido en su contenido o en el del Reglamento en materia de inversión neutra.

16. Inversión Neutra, figuras jurídicas para su utilización.

Actualmente la Ley de la materia y su Reglamento contienen tres vehículos jurídicos por los cuales una sociedad puede utilizar el mecanismo de inversión neutra:

- a) Inversión neutra representada por Instrumentos Emitidos por las Instituciones Fiduciarias.
- b) Inversión neutra representada por Series Especiales de Acciones
- c) Inversión neutra realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.¹⁵⁶

Cuando la Ley de 1993 se publicó, contemplaba la Inversión Neutra en Sociedades Controladoras de Grupos Financieros, Instituciones de Banca Múltiple y Casas de Bolsa, sin embargo este instrumento se derogó el 24 de diciembre de 1996.

En la exposición de motivos de esta reforma se señaló que los cambios en materia financiera mediante los cuales se permitía para este sector la inversión extranjera, hacían obsoleta la autorización sobre la inversión neutra, por lo que se propuso la derogación del artículo 21 de la LIE.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Artículos 18, 19, 20 y 22 de la Ley de Inversión Extranjera.

¹⁵⁷ Este artículo contemplaba la adquisición de certificados de participación ordinarios, emitidos por instituciones fiduciarias autorizadas, cuyo patrimonio estuviere constituido por acciones representativas de la serie "B" del capital social de sociedades controladoras de grupos financieros o de instituciones de banca múltiple, o acciones representativas de la serie "A" del capital social de casas de bolsa.

En los siguientes apartados entraremos al estudio teórico de cada uno de los 3 instrumentos contemplados en la LIE y su Reglamento.

16.1. Inversión Neutra Representada por Instrumentos Emitidos por las Instituciones Fiduciarias.

Los artículos 19 de la LIE y 22 del RLIE establecen la necesidad de obtener autorización por parte de la Secretaría para la emisión de instrumentos con carácter de inversión neutra por parte de una Institución Fiduciaria.

Este tipo de instrumentos sirven para la constitución y modificación de los denominados “fideicomisos neutros”.

Este fideicomiso se formaliza mediante la celebración de un contrato por parte de la sociedad solicitante con una institución de crédito, previa autorización de la Secretaría de Economía.

De acuerdo con el artículo 381 de la LGTOC “en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines

La Secretaría resolvía este tipo de solicitudes previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Valores (ahora Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”

Mediante esta figura la sociedad solicitante se convierte en fideicomitente, mientras que la institución de crédito se convierte en la fiduciaria.

De acuerdo con el artículo 46, fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito,¹⁵⁸ únicamente las instituciones de crédito podrán ser instituciones financieras, estas instituciones son las autorizadas para establecerse como fiduciarias en los fideicomisos neutros.¹⁵⁹

La mayoría de las sociedades que presentan una solicitud para poder constituir un fideicomiso neutro buscan cotizar en el mercado de valores, por lo que el objeto de estos fideicomisos lo constituyen las acciones de sociedades mexicanas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores.

Este mecanismo consiste en que Instituciones Fiduciarias expidan instrumentos de inversión neutra representativos de acciones de una sociedad, los cuales

¹⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

¹⁵⁹ “Artículo 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:...

...XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

Las instituciones de crédito podrán celebrar operaciones consigo mismas en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones, cuando el Banco de México lo autorice mediante disposiciones de carácter general, en las que se establezcan requisitos, términos y condiciones que promuevan que las operaciones de referencia se realicen en congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, así como que se eviten conflictos de interés.”

otorgarán derechos pecuniarios a sus tenedores y podrán otorgar derechos corporativos limitados.

Es importante resaltar que en un principio el RLPIMRIE únicamente contemplaba la posibilidad de otorgar derechos pecuniarios a estos instrumentos de inversión neutra, sin embargo con la LIE se estableció la posibilidad de otorgar derechos corporativos limitados.¹⁶⁰

Se tiene prohibido por la ley que estos instrumentos de inversión neutra concedan derecho de voto¹⁶¹ a sus tenedores en las Asambleas Generales Ordinarias, pero podrán conceder algunos derechos corporativos limitados en Asambleas Extraordinarias o Especiales.

Para una mayor comprensión de las limitaciones legales para este tipo de instrumentos, la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM)¹⁶² define en su artículo 180 a las Asambleas Ordinarias como aquellas que se reúnen para tratar de cualquier asunto que no sea exclusivo de Asambleas Extraordinarias, (enumerados en el artículo 182).

¹⁶⁰ Víctor M. Castrillón y Luna considera que los derechos de carácter corporativo son “el derecho a tomar parte en las decisiones de la sociedad mediante el voto, y el derecho que tienen los socios para participar en los órganos sociales; administración y vigilancia, entre otros...” Véase Castrillón y Luna, Víctor M.; *Sociedades Mercantiles*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2011.

¹⁶¹ De acuerdo con Manuel García Rendón, el Derecho de voto es el más importante de los derechos de consecución y consiste en la facultad que tiene todo accionista de participar en las deliberaciones de las asambleas generales y de expresar su voluntad para decidir respecto a los asuntos en ellas tratadas. , Véase: García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, México, Ed. Harla, s/ed., 1996, p. 269-270, citado por Gómez Herón, Eddy, “Naturaleza Jurídica y Fiscal de las acciones neutras no bursátiles en el Derecho Mexicano”, *IUSTITIA*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, número 11, Octubre 2004.

¹⁶² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

El artículo 182 del citado ordenamiento considera como Asambleas Extraordinarias aquellas en las que se traten los siguientes asuntos:

- I.- Prórroga de la duración de la sociedad;*
- II.- Disolución anticipada de la sociedad;*
- III.- Aumento o reducción del capital social;*
- IV.- Cambio de objeto de la sociedad;*
- V.- Cambio de nacionalidad de la sociedad;*
- VI.- Transformación de la sociedad;*
- VII.- Fusión con otra sociedad;*
- VIII.- Emisión de acciones privilegiadas;*
- IX.- Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce;*
- X.- Emisión de bonos;*
- XI.- Cualquiera otra modificación del contrato social, y*
- XII.- Los demás asuntos para los que la Ley o el contrato social exija un quórum especial.*

La LIE no es clara para determinar qué derechos se pueden otorgar a las acciones neutras; sin embargo, pudieran equipararse a las acciones de voto limitado establecidas en la LGSM y en la LMV.

Al respecto, de conformidad con el artículo 112 de la LGSM cada clase de acciones en las que se divida el capital social puede tener derechos especiales.

El artículo 113 del mismo ordenamiento, establece que las sociedades podrán establecer que una parte de sus acciones tengan derecho de voto en Asambleas Extraordinarias, únicamente respecto de los asuntos comprendidos en las fracciones I,II,IV,V,VI y VII del artículo 182 de la LGSM.

La LMV contempla disposiciones similares para las sociedades constituidas bajo la modalidad de Sociedades Anónimas Promotora de Inversión (S.A.P.I.) y las Sociedades Anónimas Bursátiles (S.A.B.).

El artículo 13 de la LMV permite a las S.A.P.I. contemplar en sus estatutos sociales la emisión de acciones distintas de las señaladas en los artículos 112 y 113 de la LGSM, las cuales podrán adoptar las siguientes restricciones:

- i) No conferirán derecho de voto o el voto se restringe a algunos asuntos;
- ii) Podrán otorgar derechos sociales no económicos distintos al de voto o exclusivamente el derecho de voto;
- iii) Podrán limitar o ampliar el reparto de utilidades u otros derechos económicos especiales;
- iv) Conferirán el derecho de veto o podrán requerir del voto favorable de uno o más accionistas, respecto de las resoluciones de la asamblea general.

Este tipo de acciones computarán para determinar el quórum requerido para la instalación y votación en las asambleas de accionistas, exclusivamente en los asuntos respecto de los cuales confieran el derecho de voto a sus titulares.

En cuanto a las S.A.B., el artículo 54 establece la emisión de acciones con derechos limitados o restringidos.

Estas acciones sin derecho a voto no contarán para determinar el quórum en las asambleas de accionistas, sin embargo, las de voto limitado o restringido únicamente computarán para sesionar legalmente en las asambleas de accionistas a las que deban ser convocados sus tenedores para ejercer su derecho de voto.¹⁶³

Los artículos citados podrían servir de base para determinar los derechos que pueden ser otorgados a las acciones afectadas a un fideicomiso neutro.

Esta autorización es necesaria no sólo cuando se constituya un fideicomiso con acciones neutras, sino también en su modificación, independientemente de la actividad que realice la sociedad que pretenda fideicomitir sus acciones.

Este tipo de acciones deben ser consideradas como acciones de carácter neutro, y podrán cotizar en bolsa, siendo adquiridas en el Mercado de Valores, lo relevante es que también pueden emitirse, certificados de participación ordinarios con carácter neutro.

¹⁶³ Adicionalmente, este tipo de acciones que otorgan plenos derechos patrimoniales pero limitados derechos corporativos se encuentran contempladas en el artículo 117 de la Ley del Mercado de Valores únicamente respecto a las Casas de Bolsa, el cual señala “Las acciones serie “L” serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación del listado en cualquier bolsa de valores y de la inscripción en el Registro, de las acciones representativas del capital social o títulos que las representen. Además, las acciones serie “L” podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la sociedad.”

Documentación requerida

De acuerdo con el artículo 22 del RLIE, para solicitar autorización de inversión neutra mediante fideicomiso, se deben presentar en original y copia simple los siguientes documentos:

- a) Solicitud por escrito con los datos generales de la Institución Fiduciaria y de la sociedad mexicana que pretenda transmitir sus acciones al fideicomiso (incluyendo la estructura social propuesta para la sociedad, proyecto de estatutos sociales, su acta constitutiva y la de sus accionistas);
- b) Proyecto de contrato de fideicomiso o, en caso de modificaciones, los cambios que se pretenden realizar a un fideicomiso ya establecido;
- c) Comprobante de pago de derechos establecidos en el artículo 72, fracción III de la Ley Federal de Derechos.¹⁶⁴

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), al momento de presentar la solicitud, deberán presentar un poder otorgado ante fedatario público de la sociedad de quien se solicita autorización.

Adicionalmente, si la sociedad ha cambiado su denominación o razón social se deberá adjuntar copia y original de los documentos donde consten esos cambios.

¹⁶⁴ Actualmente los derechos que debe pagar una sociedad para (i) que instituciones fiduciarias emitan instrumentos de inversión neutra representativas de sus acciones, o (ii) la emisión de series especiales de acciones neutras por parte de sociedades mexicanas, es de \$5,685.15 pesos.

Los documentos otorgados en el extranjero deberán estar legalizados o apostillados y en caso de estar redactados en idioma distinto al español, deberán ser traducidos por perito traductor.

Este mecanismo se encuentra dirigido a sociedades mexicanas cuyas actividades se encuentran enlistadas dentro de los artículos 6º o 7º de la LIE, (es decir, actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o actividades con regulación específica). El legislador claramente realizó la distinción para estas actividades y no para actividades en donde no existe restricción.

Mediante un decreto publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1996 se adicionó un párrafo al artículo 19 de la LIE.¹⁶⁵ Mediante esta modificación se estableció el plazo de la Secretaría para otorgar o negar la autorización para que las Instituciones Fiduciarias emitan instrumentos representativos de inversión neutra, el cual es de 35 días hábiles.

De acuerdo con la exposición de motivos del citado Decreto esta adición se realizó con la finalidad de

...fijar, en materia de inversión neutra representada por instrumentos emitidos por instituciones financieras y la que esté representada por series especiales de acciones, un plazo específico para que la autoridad conteste la

¹⁶⁵ Véase “Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre metrología y normalización; de la Ley minera; de la Ley de inversión extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la Republica en materia federal”.

*solicitud de autorización, concluido el cual se produciría la afirmativa ficta. Lo anterior, a fin de lograr una mayor certidumbre jurídica sin menos menoscabo del interés jurídico tutelado.*¹⁶⁶

Concluido el citado plazo sin que se emita una resolución en este aspecto, la solicitud se tendrá por aprobada (opera la afirmativa ficta). Por lo cual, resulta relevante realizar los cómputos adecuados; no obstante, en nuestra opinión la certeza jurídica para estos proyectos, se genera con un acto administrativo de autorización que emite la autoridad y no a través de la afirmativa ficta.

16.2. Inversión Neutra Representada por Series Especiales de Acciones.

Otro mecanismo contemplado en las leyes de la materia para la inversión neutra es la emisión de una serie especial de acciones, contenida en el artículo 20 de la LIE y el artículo 23 del RLIE.

Este mecanismo consiste en la emisión por parte de sociedades constituidas o que están por constituirse de una serie especial de acciones, las cuales no tendrán derecho a voto o contarán con derechos corporativos limitados, (independientemente de la actividad que realicen o pretendan realizar).

De igual manera que el fideicomiso neutro, las acciones neutras, que cuenten con derechos corporativos limitados pudieran equipararse a las acciones sin voto o

¹⁶⁶ La iniciativa de este Decreto se presentó por parte de la Secretaría de Gobernación en el Primer Periodo Ordinario de la LVI Legislatura el 26 de Noviembre de 1996.

con voto limitado contenidas en la LGSM y en la LMV descritas en el numeral anterior.

Para la emisión de estas acciones con carácter de inversión neutra se requiere previa autorización de la Secretaría y, cuando resulte aplicable, de la CNBV.¹⁶⁷

Este mecanismo también se encuentra contemplado únicamente para las sociedades mexicanas cuyas actividades se encuentren enlistadas dentro de los artículos 6º o 7º de la LIE (actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o con regulación específica).

La finalidad de la emisión de series neutras es capitalizar a las pequeñas y medianas empresas para realizar sus proyectos de expansión o saneamiento financiero, siempre y cuando el control quede en manos de mexicanos.

Documentación requerida

De conformidad con el artículo 23 del RLIE, para obtener autorización para la emisión de acciones neutras, los interesados deberán presentar ante la Secretaría

¹⁶⁷ La CNBV como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene como objeto supervisar y regular a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público, (artículos 1º y 2º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995).

en original y copia simple los siguientes documentos:

- a) Solicitud por escrito mediante la cual se describan los datos generales de la sociedad solicitante, (incluyendo su acta constitutiva y el acta de cada accionista), así como la actividad económica que desarrolle la sociedad;
- b) Comprobante de pago de derechos establecidos en el artículo 72, fracción III de la Ley Federal de Derechos.¹⁶⁸

De acuerdo con el artículo 19 de la LFPA, deberán presentar poder otorgado ante fedatario público para actuar a nombre de la sociedad solicitante,

Asimismo, se deberán anexar a la solicitud el proyecto de estatutos en caso de nueva sociedad o, en su caso, las modificaciones que se pretendan realizar a la sociedad, así como los documentos en donde consten cambios de denominación o razón social de la sociedad solicitante.

Los documentos otorgados en el extranjero deberán estar legalizados o apostillados y en caso de estar redactados en idioma distinto al español, deberán ser traducidos por perito traductor.

Mediante reforma al artículo 20 de la LIE, la Secretaría cuenta con un plazo de treinta y cinco días hábiles para emitir resolución respecto al otorgamiento o no de

¹⁶⁸ Véase nota a pie de página 164.

la autorización solicitada.¹⁶⁹

En caso de que en el plazo establecido la Secretaría no emita resolución, la solicitud se entenderá por aprobada (opera afirmativa ficta).

16.3. Inversión Neutra Realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo.

El artículo 24 del RNIE establece que por Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo debe entenderse aquellas personas morales extranjeras cuyo objeto primordial consiste en fomentar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, otorgamiento de financiamiento o apoyo técnico de diverso tipo.

Mediante el citado artículo se busca que estas sociedades, las cuales no tienen fines de lucro, apoyen a las empresas establecidas en el territorio nacional.¹⁷⁰

A diferencia de los mecanismos antes expuestos, éste en particular cuenta con el carácter de neutro por los sujetos que realizan la inversión y no únicamente por las características de las acciones.

Como establecimos anteriormente en este capítulo, la Regla General N° 14 de la

¹⁶⁹ Véase nota a pie de página 165 y 166.

¹⁷⁰ Díaz, Luis Miguel y Morones Lara, Guadalupe, *Inversión Extranjera: Derecho Mexicano y Derecho Internacional*, México, Ed. Themis, 2001, p. 30.

CNIE habló por primera vez del capital neutro de las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo y permitía que su participación no fuera considerada como inversión extranjera.

La CNIE emitió la Resolución General N° 2, mediante la cual enlista a las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo reconocidas con ese carácter por la Comisión.¹⁷¹

Las sociedades a las que hace referencia son las siguientes:

- a) *Fondo de Cooperación Económica Internacional de Japón (OECE)*. Este fondo fue creado en 1961 y en 1999 se fusionó con el Fondo de Cooperación para el Desarrollo del Sudeste Asiático del Banco de Exportación e Importación del Japón “EXIM Bank”, creando el Banco de Japón para la Cooperación Internacional “JBIC”.

Actualmente el JBIC tiene como objetivo contribuir al sólido desarrollo de Japón y de la economía y sociedades internacionales, haciéndose responsable de la función financiera de promover el desarrollo en el extranjero y el aseguramiento de recursos que son importantes para el Japón.¹⁷²

¹⁷¹ Véase numeral 15.3.2. Resolución General N° 2 de este Capítulo.

¹⁷² Véase página <http://www.jbic.go.jp/en/>

b) *Fondo Finlandés de Cooperación Industrial para los Países en Vías de Desarrollo* (FINNFUND); fue fundado en 1979, es una compañía de desarrollo que provee capital de riesgo a largo plazo a proyectos rentables en países de desarrollo y en transición fuera de la Unión Europea.

Tiene como objetivo financiar proyectos privados en los que las empresas finlandesas posean directamente acciones y/o participación en el manejo.¹⁷³

c) *Sociedad Alemana de Cooperación Económica* (DEG), fue fundada por el Gobierno Federal de Alemania en 1962, como sociedad de derecho privado y de responsabilidad limitada, con un capital de 420 millones de marcos, siendo socio único dicho Gobierno;

Forma parte del KfW Banking Group. El objetivo de la DEG es fomentar empresas y cooperar con los países en desarrollo a través del establecimiento de relaciones entre empresarios alemanes e inversionistas de la Comunidad Europea y los empresarios de los países en vías de desarrollo.¹⁷⁴

d) *Fondo Sueco de Cooperación Industrial con los Países en Desarrollo* (SWED-FUND); fundado en 1979 y pertenece en su totalidad al gobierno sueco, depende del Ministerio sueco de Asuntos Exteriores.

¹⁷³ Véase página http://www.finnfund.fi/en_GB/

¹⁷⁴ Véase página <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>

Proporciona capital de riesgo, experiencia y apoyo financiero a las inversiones en los mercados emergentes de África, Asia, América Latina y Europa del Este.¹⁷⁵

- e) *Fondo de Industrialización para los Países en Vías de Desarrollo en Dinamarca* (IFU); es una institución establecida en 1967 por el gobierno de Dinamarca, tiene como objetivo fomentar la actividad económica en los países en desarrollo a través de proyectos que se constituyen como *joint ventures*.¹⁷⁶ Fue establecido como una institución autónoma y sin fines de lucro, financiada en su totalidad por el Gobierno de Dinamarca.

El objetivo del IFU es fomentar el desarrollo económico-industrial de los países en vías de desarrollo a través de la cooperación y participación de la industria y el comercio daneses, la contribución con tecnología existente o especialmente desarrollada y adaptada, el financiamiento de estudios de factibilidad, la inversión y la concesión de préstamos blandos a empresas de países en vías de desarrollo.¹⁷⁷

- f) *Corporación Financiero Holandesa* (FMO); *Corporación Financiera Holandesa* para los países en desarrollo, fundada en 1970, proporciona

¹⁷⁵ Véase página <http://www.swedfund.se/en/>

¹⁷⁶ Sierralta Ríos, Aníbal, *Joint Venture Internacional*, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2a ed., Lima, 1997, p. 167.

¹⁷⁷ Véase la página <http://www.ifu.dk/en>

financiamiento, asistencia técnica y contribución a los estudios de inversión en el campo industrial y agrícola.

Tiene por objeto contribuir al avance de las actividades empresarial en los países en vías de desarrollo con el fin de estimular su progreso económico y social de acuerdo con las finalidades que persiguen sus Gobiernos y con la política del Gobierno holandés en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo.¹⁷⁸

- g) *Corporación Financiera Internacional* (CFI); fue creada en 1956. Actualmente está conformada por 184 países miembros.

De acuerdo con el artículo 1° de su Convenio Constitutivo *“the purpose of the Corporation is to further economic development by encouraging the growth of productive private enterprise in member countries, particularly in the less developed areas”*.¹⁷⁹

- h) *Corporación Interamericana de Inversiones* (CII) del Banco Interamericano de Desarrollo, su misión es promover el desarrollo económico de sus países miembros en desarrollo de América Latina y el Caribe, estimulando el establecimiento, la ampliación y la modernización de las pequeñas y medianas empresas privadas.

¹⁷⁸ Véase la página <http://www.fmo.nl/>

¹⁷⁹ Véase la página

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Multilingual_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Home_ES

Para lograr sus objetivos desarrolla una serie de actividades para el fomento de la pequeña y mediana empresa latinoamericana, entre las cuales está la de orientarlas hacia operaciones conjuntas de riesgo compartido; asimismo, proporciona asistencia a las empresas y los gobiernos regionales en el área de préstamo e inversiones de capital.¹⁸⁰

En la ley de la materia, el artículo 22 señala que la CNIE tiene la facultad de resolver sobre la inversión neutra que pretendan realizar las citadas Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo en el capital social de sociedades mexicanas. Es el único mecanismo de inversión neutra que debe ser aprobado por la CNIE y no por la Secretaría de Economía.

Los instrumentos de inversión neutra que expidan las Sociedades Internacionales para el Desarrollo únicamente otorgarán a sus tenedores derechos pecuniarios y, en su caso, derechos corporativos limitados.

Documentación requerida:

La documentación necesaria para este trámite de acuerdo con el artículo 25 del RLIE es la siguiente:

¹⁸⁰ Constituida mediante el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones, el cual entró en vigencia el 23 de marzo de 1986. Actualmente la CII cuenta con 26 países miembros regionales en desarrollo y otros 18 países miembros. Véase la página <http://www.iic.org/es> .

- a) Cuestionario que contenga los datos de identificación y datos corporativos de la Sociedad Financiera Internacional para el Desarrollo solicitante;
- b) Cualquier documento de constitución y estatutos sociales de la solicitante y de la sociedad mexicana en la que pretende participar;
- c) En caso de que dicha sociedad cuente con más de un año de estar constituida, se requieren sus estados financieros al último ejercicio fiscal;
- d) En caso de que dicha sociedad cuente con un año o menos de estar constituida, se requieren sus estados financieros proyectados a tres años.

Los documentos que provengan del exterior deberán estar legalizados ante Cónsul mexicano o apostillados de conformidad con el Decreto de Promulgación de la Convención por la que se suprime el requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros.

Los documentos presentados en un idioma distinto al español deberán acompañarse con su traducción hecha por perito traductor.

Para que la CNIE resuelva estas solicitudes, los proyectos presentados deberán observar lo establecido en el artículo 29 del RLIE, en relación a los criterios que se deberán evaluar en las solicitudes que se sometan a consideración, los cuales son:

- a) El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;
- b) La contribución tecnológica;
- c) El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia; y,

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

Estas sociedades deberán estar reconocidas previamente por la CNIE y deberán obtener resolución favorable de la citada Comisión para participar en el capital social de sociedades mexicanas cuyos estatutos contengan actividades reservadas o con regulación específica.

De acuerdo con el artículo 28 de la LIE, el plazo para resolver la solicitud de las Sociedades Financieras internacionales para el Desarrollo no debe exceder de cuarenta y cinco días hábiles.

En caso de no resolverse en el plazo citado la solicitud se considerará aprobada.

16.3.1. El capital neutro en el Acuerdo de Cartagena.

A pesar de que el mecanismo de inversión neutra es jurídicamente creativo, México no es el único país que ha contado con un mecanismo “neutro” para la inversión extranjera, es decir, participación que no computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en una sociedad y que cuenta con derechos limitados.

El Acuerdo de Integración Subregional Andino (“Acuerdo de Cartagena”) es un instrumento jurídico suscrito el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile, mediante el cual se busca un proceso de integración y

cooperación económica y social entre estos países, creando la Comunidad Andina.¹⁸¹

El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo de integración mientras que Chile se retiró el 30 de octubre de 1976.

Actualmente la Comunidad Andina se encuentra conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.¹⁸²

A continuación detallaremos el contenido de diversas Decisiones¹⁸³ dentro de la Comunidad Andina, las cuales incluyen la evolución de un régimen especial para las inversiones realizadas por las entidades financieras internacionales.

DECISIÓN 24. En el marco del Acuerdo de Cartagena los países miembros emitieron la Decisión 124 “Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías” el 31 de diciembre de 1970.

¹⁸¹ El artículo primero de este Acuerdo establece como sus objetivos “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.”

¹⁸² Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena el 22 abril del 2006.

¹⁸³ De acuerdo al artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, estas decisiones se adoptarán por regla general con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros.

Esta resolución se emitió con la finalidad de establecer reglas claras y comunes para la inversión externa dentro del Acuerdo de Cartagena, reconociendo las ventajas de estos capitales en el desarrollo subregional, con la finalidad de cumplir los objetivos del citado Acuerdo y al cumplimiento de las metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo.

DECISIÓN 103. La Decisión 103 “Reformas al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías” del 30 de octubre de 1976, modificaba la Decisión 24 antes descrita y fue la primera que incluyó el concepto de capital neutro.

Mediante esta Decisión las inversiones de las entidades financieras gubernamentales o entidades gubernamentales de cooperación para el desarrollo económico, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, serían consideradas como capital neutro y no computarían ni como nacionales no como extranjeras en la empresa en la que participaran.

Este tipo de capital se excluiría para la determinación de la calidad de nacional, mixta o extranjera de la empresa en la que participara.

La Comisión establecería los requisitos para que la inversión fuese considerada como capital neutro y emitiría una nómina de entidades que pudieran recibir ese tratamiento.

DECISIÓN 109. Esta Decisión llamada “Reformas al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías” del 30 de noviembre de 1976 modificaba la redacción de los artículos referentes al capital neutro sustituyendo el término entidades financieras gubernamentales por las entidades financieras internacionales públicas.

DECISIÓN 124. La Decisión 124 “Tratamiento al capital neutro y nómina de entidades financieras con opción al mismo” del 16 de diciembre de 1977, consideraba al capital neutro como “las inversiones, autorizadas en tal condición por el organismo nacional competente del País Receptor, de las entidades financieras internacionales públicas o de las entidades gubernamentales extranjeras de cooperación para el desarrollo incorporadas en la Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones.”

La nómina de entidades contempladas en esta decisión eran las siguientes:

- a) Corporación Andina de Fomento (CAF);
- b) Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- c) Corporación Financiera Internacional (CFI);
- d) Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);¹⁸⁴ y,
- e) Fondo de Industrialización para Países en Vías de Desarrollo del Reino de Dinamarca (IFU).¹⁸⁵

Este tipo de entidades estarían exentas de la obligación de venta de sus acciones, participaciones o derechos. El organismo nacional competente podría señalar, al

¹⁸⁴ Incluida mediante Decisión 125 “Incorporación de la DEG a la “Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones” del 16 de diciembre de 1977.

¹⁸⁵ Incluida mediante Decisión 144 “Incorporación de la IFU a la “Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones” del 23 de julio de 1979.

autorizar inversiones con el tratamiento de capital neutro, las condiciones que juzgue necesarias para la participación nacional actual y progresiva en el capital y en la dirección de la empresa.

Podrían vender sus acciones, participaciones o derechos a inversionistas extranjeros, siempre que la empresa receptora mantuviera por lo menos la misma proporción de capital nacional (previa autorización del organismo nacional competente).

El capital neutro no computaría como nacional ni como extranjero a efecto de la calificación de la empresa en que participen.

Las sociedades financieras internacionales de las que formaran parte todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena podían acceder a este mecanismo.

Aquellas de las que no formaran parte todos los países miembros y las entidades gubernamentales extranjeras de cooperación para el desarrollo, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica, podían solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena la calificación de capital neutro para sus inversiones.

DECISIÓN 220. La Decisión 220 “Sustitución de las Decisiones 24 y conexas sobre el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre

Marcas, Patentes, Licencias y Regalías” emitida el 11 de mayo de 1987 respetaba la mayoría de las disposiciones de la Decisión 124.¹⁸⁶

Contemplaba en su artículo 40 un mecanismo de “capital neutro” mediante el cual la inversión realizada por entidades financieras internacionales públicas no computaría como nacional ni como extranjera en las empresas en que participen.

Para la determinación de la calidad de nacional, mixta¹⁸⁷ o extranjera de una empresa no se tomaría en cuenta el capital neutro.

El Anexo de esta Decisión enlistaba las entidades con opción al tratamiento de capital neutro para sus inversiones, las cuales eran:

- a) Corporación Andina de Fomento (CAF);
- b) Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- c) Corporación Financiera Internacional (CFI);
- d) Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);
- e) Fondo de Industrialización de Dinamarca para Países en Vías de Desarrollo (IFU);
- f) Corporación Interamericana de Inversiones;¹⁸⁸ y
- g) Corporación Financiera Holandesa (FMO).¹⁸⁹

¹⁸⁶ Esta Decisión fue emitida ocho meses después de la publicación en México de la Resolución General Nº 14 del 2 de septiembre de 1986, el primer antecedente del mecanismo de inversión neutra en nuestro país.

¹⁸⁷ Se consideraban empresas mixtas aquellas que eran constituidas en el país receptor y cuyo capital pertenecía a inversionistas nacionales en una proporción que fluctuara entre el 51% y el 80%, siempre que esa proporción se reflejara en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa.

También eran consideradas empresas mixtas aquellas en las que participara el Estado, entes paraestatales o empresas del Estado del país receptor en un porcentaje no inferior al 30% del capital social y siempre que el Estado tuviera capacidad determinante en las decisiones de la empresa.

¹⁸⁸ Incluida mediante Decisión 266 “Incorporación de la Corporación Interamericana de Inversiones a la Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones”, del 4 de junio de 1990.

¹⁸⁹ Incluida mediante Decisión 295 “Incorporación de la Corporación Financiera Holandesa (FMO) a la Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones”, del 27 de mayo de 1991.

DECISIÓN 291. La Decisión 220 fue sustituida el 21 de marzo de 1991 por la Decisión 291 “Régimen Común de Tratamiento a los capitales extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías”, que es la última en materia de capitales extranjeros dentro de la Comunidad Andina.

Mediante el nuevo documento se establecen las políticas aplicadas a las inversiones extranjeras en los países miembros del Acuerdo, con la finalidad de promover el flujo del capital extranjero a las economías andinas y actualizar lo establecido por la Decisión 220.

En el artículo 1º se define el “capital neutro” de la siguiente manera:

Capital Neutro: las inversiones de las entidades financieras internacionales públicas de las que forman parte todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena...

Dichas inversiones no se computaran ni como nacionales ni como extranjeras en la empresa en que participen.

Para la determinación de la calidad de nacional, mixta o extranjera de la empresa en que participen estas inversiones, se excluirá de la base del cálculo, el aporte de capital neutro y sólo se tomarán en cuenta los porcentajes de participación de los inversionistas nacionales y extranjeros en el monto restante del capital.

Las entidades financieras internacionales gubernamentales de las que no formen parte todos los Países Miembros de Acuerdo de Cartagena y aquellas entidades gubernamentales extranjeras de cooperación para el desarrollo, sin importar su naturaleza jurídica, podían solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena la calificación de capital neutro para sus inversiones.

Asimismo, este tipo de entidades podrían solicitar su inclusión en el anexo de esta decisión, el cual contiene un nuevo listado con las entidades con opción al tratamiento de capital neutro para sus inversiones:

- a) Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- b) Corporación Financiera Internacional (CFI);
- c) Sociedad Alemana de Cooperación Económica (DEG);
- d) Fondo de Industrialización de Dinamarca para países en vías de desarrollo (IFU); y
- e) Corporación Interamericana de Inversiones;

La Comisión del Acuerdo de Cartagena debería resolver las solicitudes sometidas a su resolución en la primera reunión siguiente a su presentación.

Las entidades a que se hace mención deberán adjuntar a su solicitud los siguientes documentos:

- a) Convenio Constitutivo o estatutos sociales que les rige;
- b) Información sobre su política de inversión; y
- c) Reglas de operación e inversiones realizadas, por países y sectores.

Una vez analizados los mecanismos contemplados en la LIE, es importante señalar que en ninguna disposición se prohíbe a las sociedades mexicanas acceder al mecanismo de inversión neutra por más de un medio, es decir, una sociedad puede contemplar dentro de sus estatutos la emisión de acciones con carácter de inversión neutra y al mismo tiempo tener celebrado un fideicomiso neutro con una institución de crédito.

Cualquier modificación a las autorizaciones otorgadas deberá ser notificada a la Secretaría de Economía y respetar en todo momento los porcentajes o el número de acciones autorizadas para ser consideradas como neutras, en términos de la LIE y su reglamento.

El mecanismo de inversión neutra contemplado para las Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo es poco utilizado, por lo que a partir de este capítulo la presente investigación se enfocará en el fideicomiso neutro y en la emisión de acciones con carácter de inversión neutra.

17. Propuestas de reforma presentadas en materia de inversión neutra.

A partir de la publicación de la LIE en 1993, se han presentado diversas propuestas con el fin de reformar el proceso de autorización del mecanismo de inversión neutra, uno de los principales proyectos de modificación fue el presentado por el senador priista por Coahuila, Alejandro Gutiérrez en 2003.

Sin embargo, fue hasta el 4 de abril de 2006, que el Senado de la República aprobó una serie de reformas a las disposiciones de inversión neutra con la finalidad de hacer más claro y transparente este mecanismo de inversión.

La minuta del 4 de Abril del 2006, ¹⁹⁰ contenía los siguientes puntos:

- a) La ampliación del término de que disponen las SRE y de Economía para autorizar el ingreso de inversión extranjera neutra, y en el caso de no haber resolución, opera la afirmativa ficta;
- b) Se redefine la inversión neutra, así como los flujos que pueden computarse bajo la misma, por lo que se considera como tal, únicamente a la inversión proveniente de:
 - Fideicomisos;
 - Sociedades de inversión, y
 - Fondos de inversión extranjeros.
- c) Se amplían las atribuciones de la CNIE con la finalidad de establecer mayores controles ante la posible utilización de la figura de inversión neutra como forma de simulación; y
- d) Se establecen sanciones específicas a la simulación mediante el uso de cualquier esquema que permita a los inversionistas extranjeros rebasar los límites establecidos en la LIE.

Esta minuta con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la LIE,

¹⁹⁰Cámara de Senadores, LIX Legislatura Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio Diario de Debates N° 29, 26 de abril de 2006.

relativa a la inversión neutra, se envió a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la Cámara de Diputados rechazó esta iniciativa en votación económica, el 26 de abril de 2006, ya que, de aprobarse, estas reformas dañarían la posibilidad de contar con el mecanismo de inversión neutra en el país.

Los argumentos de la Comisión de Economía para desechar esta iniciativa fueron los siguientes:

- a) Que la inversión extranjera directa es fundamental para el desarrollo de los países, convirtiéndose en una fuente importante de recursos financieros a largo plazo y, por ende, ejerciendo un fuerte impulso al crecimiento económico a través de la generación de nuevos empleos, la complementación de la inversión nacional, el fortalecimiento de la planta productiva, mediante la transferencia de conocimientos y tecnología de punta.
- b) Que la LIE es de orden público y de observancia general en toda la República, y su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional.
- c) Que de acuerdo al artículo 18 de la LIE, la inversión neutra es aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme

al Título Quinto y no se computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas.

- d) Que la acotación de la inversión neutra únicamente a la proveniente de fideicomisos, sociedades de inversión o fondos de inversionistas extranjeros, era violatoria de los TLCs y APPRIs, de los que México es parte, ya que constituye una violación directa del principio de “Trato Nacional”, mediante el cual: “Cada una de las partes otorgará a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable que el que se otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones”.
- e) Que con la redefinición de inversión extranjera neutra, se impedía la posibilidad de inversión en los sectores con restricciones para inversión extranjera, señalados en el artículo 6º de la LIE.

Asimismo, se frenaría la inversión en los sectores con regulación específica, enunciados en el artículo 7º de la citada ley, ya que todas las empresas y grupos corporativos extranjeros, quedarán excluidos de acceder a este mecanismo, al no ser fideicomisos, sociedades de inversión o fondos de inversionista.

- f) Que los TLCs y APPRI, suscritos por México y aprobados por el Senado, en particular el TLCAN, establecen que las partes no podrán modificar cualquier disposición existente a la fecha de la entrada en vigor del Tratado, de forma de que dicha modificación tenga como efecto disminuir el grado de conformidad con los principios del Tratado¹⁹¹, como lo es el principio de “Trato Nacional”, salvo que dichas modificaciones se encuentren debidamente exceptuadas o reservadas por México.
- g) Que la ampliación de los plazos para autorizar inversión extranjera neutra, es contraria a la política de mejora regulatoria, la cual tiene como finalidad la de simplificar y agilizar los trámites ante la administración pública, además se estima que los plazos establecidos en la LIE son suficientes y adecuados, y de conformidad con el artículo 31 de la LFPA, supletoria de la LIE, es posible ampliar el plazo legal para resolver las solicitudes de inversión neutra.
- h) Que ampliar la facultad a la CNIE para resolver sobre la autorización y los términos y condiciones de la participación de la inversión neutra en cualquiera de las actividades señaladas en el artículo 8º de la LIE, es contradictoria, dado que la inversión neutra se diseñó especialmente para que la inversión extranjera participara en actividades reservadas o con regulación específica, contempladas en los artículos 6º y 7º de la ley referida.

¹⁹¹ Artículo 1108 del TLCAN.

- i) Que la propuesta de infracciones, relativas a la inversión neutra, resultaba comprensible, sin embargo, una reforma a las sanciones de la LIE debe ser integral, y no obedecer a una situación concreta, pues en materia de sanciones hay reglas generales y específicas, y debe existir además un balance entre las distintas hipótesis.

Así, la autoridad debe tener un margen suficiente para sancionar hechos y actos con una fuerza proporcional a la gravedad del hecho.

Los Diputados consideraron que de aprobarse esta minuta se cancelaría en la práctica la posibilidad de contar con inversión neutra en el país, con lo que disminuirían los flujos de inversión directa y la generación de nuevos empleos.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía señaló que, de proceder estas reformas, se perderían entre \$200 y \$500 millones de dólares en el periodo 2006 y parte del 2007.¹⁹²

A pesar de contar con diversas ideas de reformas a los artículos relativos a la inversión neutra, este mecanismo únicamente ha sufrido adhesiones a sus artículos, limitando el plazo de resolución de la autoridad competente; sin

¹⁹² Dussel Peters, Enrique, *La inversión extranjera Directa en México, desempeño y potencial: una perspectiva macro, meso, micro y territorial*, México, Siglo XXI-UNAM-Secretaría de Economía, 2007, p. 83, 84.

embargo, el texto de los preceptos se ha mantenido desde su fecha de publicación en la LIE de 1993.

Una vez analizado el régimen jurídico vigente de la inversión neutra en nuestro territorio y en diversos acuerdos internacionales, continuaremos en el siguiente capítulo sobre aspectos prácticos de la inversión neutra.

CAPÍTULO IV

INVERSIÓN NEUTRA - ASPECTOS PRÁCTICOS.

18. Control, estándar nacional e internacional.

De conformidad con los aspectos analizados y las disposiciones contenidas en la LIE y su Reglamento, consideramos que un elemento indispensable al momento de someter ante la autoridad un proyecto de inversión neutra es el control de la sociedad.

De acuerdo con el artículo 6º último párrafo de la LIE, la inversión extranjera no puede participar directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna en las actividades y sociedades señaladas en dicho numeral, salvo por el mecanismo de inversión neutra.

El artículo 7º, contempla la misma prohibición para otorgar control a los inversionistas extranjeros en las actividades con regulación específica.

A pesar de lo señalado, la propia Ley permite que en las actividades y sociedades descritas, los inversionistas extranjeros participen o rebasen el límite establecido mediante el mecanismo de inversión neutra, siempre y cuando se vigile que en todo momento el control de la sociedad no se encuentre entre los inversionistas extranjeros o los nacionales de otro país.

Los inversionistas que ejerzan el control en una sociedad determinarán la toma de decisiones de la misma y, por lo tanto, su actuar en la economía del país receptor de dicha inversión.

Es importante recordar que el control es un tema relacionado con la inversión extranjera directa, ya que esta busca una estancia de mayor durabilidad en el país.¹⁹³

A pesar de lo anterior, el contenido de la LIE de 1993 no contempla una definición de control, por lo que los alcances de esta disposición no se encuentran claramente señalados en su contenido. Entendemos que las leyes no son diccionarios, pero este concepto resultaría relevante incluirlo en la LIE, es así que en la nueva LMV incluyeron un concepto de control.

Con la finalidad de tener claridad sobre este punto, a continuación se presentan los enfoques nacionales e internacionales respecto a la definición de control.

18.1. Control para efectos de la legislación nacional.

Como lo hemos señalado, la normativa en materia de inversión extranjera no cuenta con una definición de lo que es control, a pesar de lo anterior, a nivel

¹⁹³ Véase Capítulo II, numeral 8.1. Clasificación de la Inversión Extranjera.

nacional diversas leyes cuentan con sus propias definiciones, las cuales expondremos a continuación.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros¹⁹⁴ señala en su artículo 29:

...se entenderá que se obtiene el control de una institución de seguros cuando se adquiera el treinta por ciento o más de las acciones representativas del capital social pagado de la propia institución, se tenga el control de la asamblea general de accionistas, se esté en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, o por cualquier otro medio se controle a la institución de seguros de que se trate.

La definición de control expuesta, se ha reproducido en diversos ordenamientos jurídicos, tal es el caso de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (artículo 15, fracción II Bis)¹⁹⁵, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (artículo 87-C)¹⁹⁶ y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (artículo 20).¹⁹⁷

De acuerdo con esta definición, mediante la propiedad de un porcentaje determinado de acciones, la facultad de nombrar a los miembros del Consejo de

¹⁹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935, esta Ley quedará abrogada por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas a partir del 4 de abril de 2015, de acuerdo con la Primera Disposición Transitoria del “Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro”, publicado el 4 de abril de 2013.

¹⁹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1950, esta Ley quedará abrogada por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas a partir del 4 de abril de 2015 (Ver nota a pie de página ¹⁹⁴).

¹⁹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, de acuerdo con el artículo 87-C “se entenderá que se ejerce control de una sociedad cuando se tenga el veinte por ciento o más de las acciones representativas del capital social de la misma, o se tenga el control de la asamblea general de accionistas, o se esté en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, o se controle a la sociedad de que se trate por cualquier otro medio.”

¹⁹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Administración o su actuación en la Asamblea General, puede otorgarse el control de una sociedad.

Sin embargo, estas definiciones no son limitativas, ya que se incluye que por cualquier otro medio se podrá obtener el control de una institución o sociedad, con lo que queda claro que la propiedad *per se* no implica tener la facultad de controlar una sociedad.

Otra definición se encuentra en el artículo 22 Bis, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito,¹⁹⁸ la cual entiende por control:

...la capacidad de imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas de la institución; el mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de la institución, dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la institución, ya sea a través de la propiedad de valores o por cualquier otro acto jurídico.

Esta definición se retomó tanto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular (artículo 44)¹⁹⁹, como para la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (artículo 2º, fracción IX).²⁰⁰

Esta última disposición distingue entre el control y el poder de mando, considerado como “la capacidad de hecho de influir de manera decisiva en los acuerdos adoptados en las asambleas de accionistas o sesiones del consejo de

¹⁹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

¹⁹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001.

²⁰⁰ La Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013 y entrará en vigor a partir del 4 de abril de 2015

administración o en la gestión, conducción y ejecución de los negocios de una Institución, o de las personas morales que ésta controle.”

Una de las definiciones más detalladas de lo que se debe entender por control se encuentra en la LMV²⁰¹, la cual contiene en su artículo 2º, fracción III la siguiente definición:

III. Control, la capacidad de una persona o grupo de personas, de llevar a cabo cualquiera de los actos siguientes:

- a) Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, de socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes, de una persona moral.
- b) Mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de una persona moral.
- c) Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral, ya sea a través de la propiedad de valores, por contrato o de cualquier otra forma.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta²⁰² establece en su artículo 63 “se considera que existe cambio de socios o accionistas que posean el control de una sociedad, cuando cambian los tenedores, directa o indirectamente, de más del cincuenta por ciento de las acciones o partes sociales con derecho a voto de la sociedad de que se trate, en uno o más actos realizados dentro de un periodo de tres años.”

Asimismo, el artículo 64 de dicho ordenamiento considera como sociedades controladoras a las que reúnan los siguientes requisitos:

²⁰¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

²⁰² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2002.

- a) Que se trate de una sociedad residente en México.
- b) Que sean propietarias de más del 50% de las acciones con derecho a voto de otra u otras sociedades controladas, inclusive cuando dicha propiedad se tenga por conducto de otras sociedades que a su vez sean controladas por la misma sociedad controladora.
- c) Que en ningún caso más del 50% de sus acciones con derecho a voto sean propiedad de otra u otras sociedades, salvo que sean residentes en algún país con el que se tenga acuerdo amplio de intercambio de información. Para estos efectos, no se computarán las acciones que se coloquen entre el gran público inversionista, de conformidad con las reglas del Servicio de Administración Tributaria.

Con las definiciones anteriores es evidente que los legisladores buscaron cubrir todas las situaciones que pudieran otorgar poder de decisión a los accionistas de una sociedad determinada.

La mayoría de titularidad accionaria no necesariamente es sinónimo de control dentro de la sociedad, sin embargo en materia de inversión extranjera es necesario que exista algún medio de participación en una sociedad para efectos de poder ejercer control en ella.

18.2. El concepto de Control a nivel internacional.

En el ámbito internacional la nacionalidad de las personas que ejerzan el control puede determinar la nacionalidad de una persona jurídica a efectos de determinar la jurisdicción en una controversia en materia de inversiones.²⁰³

²⁰³ Francisco González de Cossío señala que “al analizar la nacionalidad de una persona moral, los tratados de inversión tienden a utilizar alguno de los siguientes tres criterios: 1. El lugar constitución, incorporación o establecimiento; 2. La sede social o el lugar central de administración; 3. Nacionalidad de los accionistas” Véase González de Cossío, Francisco, *op. cit.*, p. 102.

El artículo que resulta más importante en su análisis es el artículo XXVIII del Acuerdo General sobre el comercio de Servicios (GATS),²⁰⁴ establece las definiciones dentro de dicho acuerdo y señala en el inciso n), fracción ii lo siguiente: “n) a juridical person is:...(ii) “controlled” by persons of a Member if such persons have the power to name a majority of its directors or otherwise to legally direct its actions”.²⁰⁵

La definición contenida en el citado Acuerdo establece como origen del control el hecho de que una persona pueda designar a directores dentro de la sociedad que se trate o ella misma dirigir el rumbo de la sociedad.

En el APPRI celebrado entre México y Francia, una persona moral se considera “controlada” si la mayoría de sus acciones emitidas con derecho a voto es propiedad de un nacional o de una persona moral que tenga su sede en el territorio de una de las Partes Contratantes y que esté constituida de conformidad con la legislación de la última Parte Contratante.

De acuerdo con los principios de Gobierno Corporativo de la OCDE algunas estructuras de capital permiten a los accionistas ejercer el control de una

²⁰⁴“El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) es el Anexo 1B del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), mismo que entró en vigor el 1 de enero de 1995.” Véase Romero Martínez, Hugo Gabriel Reyes, “Comercio Internacional de Servicios, disciplinas del GATS y el TLCAN”, en Reyes Díaz, Carlos Humberto (Coordinador), *Temas selectos de comercio internacional*, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2008, p. 372.

²⁰⁵ “n) una persona jurídica: ...ii) está “bajo el control” de personas de un Miembro si éstas tienen la facultad de designar a la mayoría de sus directores o de dirigir legalmente de otro modo sus operaciones”. El texto del Acuerdo en español puede ser consultado en la siguiente liga http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/legal_s.htm#services

sociedad, lo cual no necesariamente tiene que ver con las acciones de las cuales es titular “las estructuras piramidales, el accionariado cruzado y las acciones con derechos de voto limitados o múltiples sirven para disminuir la capacidad de los accionistas sin poder de control para influir en la política de la sociedad”.²⁰⁶

Un arbitraje presentado ante el CIADI que exhibe un análisis sobre el concepto de control es el de Aguas del Tunari, S.A. vs la República de Bolivia; en esta controversia Bolivia objetaba la jurisdicción del tribunal argumentando que Aguas del Tunari, S.A. de C.V. se encontraba controlada verdaderamente por sociedades que no eran de los Países Bajos, por lo que no se podía entablar una controversia a la luz del tratado de inversión entre los Países Bajos y Bolivia.²⁰⁷

En relación con la frase “control”, la mayoría del Tribunal del CIADI en el citado caso, concluyó que “en tanto que algunas definiciones aluden al ejercicio real de influencia, otras hacen hincapié en una potestad que recae en un objeto. Por lo tanto, el sentido corriente de la palabra ‘control’ parecería abarcar tanto el ejercicio real de potestades o facultades de orientación como los derechos que emanan de la titularidad accionaria”.

El mismo tribunal determinó que el significado del término “controladas directa o indirectamente”:

²⁰⁶ OECD Principles of Corporate Governance 2004 Edition.

²⁰⁷ La mayoría del Tribunal concluyó que Aguas de Tunari, S.A. de C.V. era una persona jurídica bolivariana controlada indirectamente por compañías holandesas, por lo tanto el Tribunal se declaró competente.

Significa que pueda predicarse de una entidad que controla a otra (ya sea directamente, es decir sin que exista una entidad intermediaria, o indirectamente) si tal entidad posee capacidad jurídica para controlar a la otra entidad. Con sujeción a la prueba de la existencia de restricciones especiales para el ejercicio de derechos de voto, esa capacidad jurídica debe establecerse en relación con el porcentaje de acciones que se poseen. En el caso de un accionista minoritario, la capacidad jurídica de controlar a una entidad puede existir en virtud del porcentaje de acciones poseídas, de los derechos jurídicos transferidos en instrumentos o acuerdos tales como convenios constitutivos o acuerdos de los accionistas, o de una combinación de esos factores.²⁰⁸

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas con anterioridad, cualquier instrumento puede llegar a otorgar control dentro de una sociedad, no es necesario tener un número determinado de titularidad de las acciones en una empresa para tener el control de la misma, la propiedad no es sinónimo de control, sin embargo, es un criterio razonable para determinarlo.

18.3. Tipos de control.

De acuerdo con las definiciones expuestas y la doctrina existente, podemos concluir que existen diversas formas de ejercer el control de la sociedad, las cuales clasificamos de la siguiente manera:

a) Control directo

El control directo lo tiene aquella sociedad que tenga la facultad, mediante estatutos o cualquier otro medio, de imponer claramente el manejo de otra

²⁰⁸ Decisión sobre las excepciones en materia de jurisdicción opuestas por el Demandado en Aguas del Tunari, S.A. vs la República de Bolivia, Caso CIADI No. ARB/02/3, 21 de octubre de 2005, párrafos 227 y 264.

sociedad mediante el nombramiento de los administradores de la misma, otorgándoles voto de calidad o detentando la mayoría de votos en una sociedad.

Es la más forma de control más clara en los esquemas corporativos, ya que implica la inexistencia de un intermediario entre la sociedad controlada y la controladora.

b) Control indirecto

El hecho de que una sociedad se encuentre controlada indirectamente implica que entre las dos existe por lo menos una entidad intermediaria, la cual toma las decisiones de la sociedad controlada.

c) Control real o efectivo o final

Esta definición se refiere al control de hecho que tenga una sociedad sobre otra, es la facultad de controlar las decisiones que se tomen sin que necesariamente se reflejen en sus estatutos o cualquier otro medio.

Como lo hemos mencionado, el tener la facultad de controlar una sociedad se traduce en un control efectivo hasta que se ejerce esa facultad.

d) Control negativo

El control negativo se presenta cuando una parte de los accionistas de una empresa tienen la posibilidad de bloquear las decisiones tomadas por órganos de administración de la sociedad.

Los denominados derechos de veto permiten que las decisiones no puedan ser tomadas si un número determinado de accionistas no se encuentran presentes o si no se cuenta con su voto favorable, por lo que se hace imposible la toma de decisiones

19. Consideraciones para los proyectos de Inversión Neutra.

La Secretaría de Economía, en particular la Dirección General de Inversión Extranjera, como la autoridad encargada de resolver las solicitudes en materia de inversión neutra, debe analizar la información respecto de los proyectos de inversión con la finalidad de emitir una resolución de autorización o negar la emisión de acciones o constitución de fideicomisos neutros, dependiendo del caso o en caso de no resolver dentro de los 35 días hábiles posteriores a la solicitud de autorización, aplicaría una afirmativa ficta

Recordemos que en la LPIMRIE existían diversos criterios para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera; sin embargo, más allá de lo contenido en las disposiciones de la LIE y su Reglamento en materia de inversión

neutra, actualmente no contemplan criterios definidos sobre el otorgamiento de estas autorizaciones.

En el mismo sentido, no existen disposiciones claras en la LIE, respecto al procedimiento de análisis de una solicitud de inversión neutra que defina el actuar de la autoridad o los porcentajes a autorizar, por lo que pudiera ser discrecional el actuar de la autoridad encargada de autorizar.

Por lo anterior, derivado de las disposiciones contenidas en la LIE y su Reglamento, podemos concluir que algunos de los aspectos que pueden ser susceptibles de análisis por parte de la Secretaría de Economía, en específico de la Dirección General de Inversión Extranjera, son los siguientes:

Control

En materia de inversión neutra, el bien jurídico tutelado en los artículos 6º y 7º de la LIE es el control de las sociedades y actividades descritas en su contenido, el cual en todo momento debe permanecer en manos de mexicanos.

Como se ha expuesto, podemos proceder a señalar que existen diversas formas mediante las cuales las personas físicas o morales puedan tener la facultad de determinar el manejo de una sociedad.

El control puede otorgarse con la facultad de nombrar a los miembros de los órganos de administración de una sociedad, como es el caso de la Asamblea General, Consejo de Administración y Directivos; asimismo, la designación de sus miembros puede otorgar el poder de inferir en la toma de decisiones.

El quórum requerido en las Asambleas Generales celebradas dentro de la sociedad también es un factor de consideración, ya que, de acuerdo a las reglas establecidas para cada sociedad, un grupo de personas pueden tomar decisiones sin tomar en consideración a otros los socios.

Como se señala en los últimos párrafos de los artículos 6º y 7º, los estatutos sociales de una sociedad no son el único documento que puede contener derechos a favor de la inversión extranjera y otorgar el control a la misma.

Mediante contratos, convenios, pactos, esquemas de piramidación o cualquier otro mecanismo, los extranjeros pueden tener la facultad de determinar el manejo de una sociedad.

Es indispensable que las sociedades con inversión neutra conserven en todo momento el control de la sociedad de conformidad con las disposiciones contenidas en la LIE y su reglamento, en particular:

- a) Para las actividades contempladas en el artículo 6º de la LIE es indispensable que el capital que es considerado no neutro se encuentre en

todo momento bajo el control de personas físicas mexicanas o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Esto es con el fin de garantizar el cumplimiento al artículo 6.

b) En cuanto a las actividades y sociedades descritas en el artículo 7º de la LIE, el capital no neutro deberá respetar en todo momento los límites máximos de participación de la inversión extranjera establecidos en su contenido (10%, 25% y 49%) y deberá estar controlada por personas físicas mexicanas, sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y/o sociedades mexicanas con mayoría de capital mexicano y controlado por éste.

Derechos de las acciones neutras

De acuerdo con lo establecido en la LIE las acciones con carácter de inversión neutra podrán otorgar a sus tenedores derechos pecuniarios sin derecho a voto o con derechos corporativos limitados.

Al respecto, como señalamos anteriormente, los derechos limitados otorgados a las acciones neutras o afectadas a fideicomisos neutros podrían equipararse a las acciones de voto limitado contenidas en la LGSM, las cuales otorgarían derechos únicamente respecto de los siguientes asuntos:

- a) Prórroga de la duración de la sociedad;
- b) Disolución anticipada de la sociedad;

- c) Cambio de objeto de la sociedad;
- d) Cambio de nacionalidad de la sociedad;
- e) Transformación de la sociedad; y
- f) Fusión con otra sociedad.

La LMV es otra disposición que nos permite distinguir las acciones ordinarias de las acciones sin derecho a voto o con derechos limitados. En cualquier caso, se debe cuidar que en todo momento el control de la sociedad mexicana sea ejercido por la inversión mexicana, aunque se otorguen ciertos derechos corporativos a las acciones neutras.

Las acciones neutras siempre otorgarán a sus tenedores derechos económicos plenos ya que el fin de cualquier inversión es obtener las ganancias que deriven de esa aportación.

Porcentaje de inversión neutra

Los porcentajes que pueden ser solicitados en materia de inversión neutra no son claros, ya que la LIE no los establece.

Como se puede apreciar en el Anexo de esta investigación, los porcentajes otorgados a sectores reservados son considerablemente menores a los porcentajes otorgados a sectores con actividades reguladas específicas. Lo anterior responde a la naturaleza de las actividades descritas.

Como se observa en el anexo resulta relevante ver como el sector transporte terrestre es sensible en cuanto a la admisión de capital foráneo; *contrario sensu*, en el sector de telecomunicaciones (antes de su liberalización el 11 de junio de 2013), se permitía un gran porcentaje de inversión neutra.

No existen porcentajes establecidos en la legislación mexicana para determinar que porcentaje es el idóneo para someterlo a consideración de la autoridad encargada de resolver proyectos para la participación de inversión neutra; sin embargo, es de suma importancia recordar que este mecanismo de financiamiento debe de ser complementario al capital nacional y controlado por este y enfocar claramente el proyecto de inversión sin que se convierta en un esquema de simulación.

De la misma manera, resultaría imposible buscar un proyecto en el que se permita afectar el 100% del capital social de una empresa, ya sea mediante fideicomiso o por emisión de acciones, ya que nuestro proyecto carecería de un aseguramiento de control por parte de los mexicanos, lo que contravendría las disposiciones de la LIE.

Proyecto de inversión

De conformidad con la información contenida en la página de la Secretaría de Economía, en su escrito libre los solicitantes deben expresar los hechos y razones

que dan motivo a su solicitud de inversión neutra.²⁰⁹

Tomando en cuenta que la finalidad de la inversión neutra es obtener un financiamiento del exterior en respuesta a las circunstancias específicas de las sociedades mexicanas, consideramos necesaria la presentación de un proyecto en materia de inversión neutra, en el que se motive su uso y la necesidad de la sociedad solicitante de alegarse de capital extranjero.

En este sentido es importante recordar que la finalidad de la inversión neutra es el saneamiento financiero de las sociedades y apoyarlas en sus proyectos de expansión, por lo que este objetivo debe reflejarse en el proyecto de inversión.

Asimismo, el beneficio que se le otorgará a la industria mexicana en el sector sobre el cual versa la solicitud, el cual consideramos puede ser desde la creación de empleos en el país, incorporación de nueva tecnología, prestación de mejores servicios o la expansión de las actividades realizadas por una sociedad.

Es indispensable recordar en todo momento, que este mecanismo fue creado con la característica de ser complementario al capital nacional, por lo que la motivación expresada por parte del interesado podría incluir los beneficios generados a las sociedades mexicanas o a los nacionales mexicanos, ya que de ello depende si

²⁰⁹ Dicha información puede ser consultada en la siguiente liga <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/asuntos-juridicos>

las acciones o instrumentos neutros cumplen con las finalidades del mecanismo neutro detallado en la exposición de motivos de la LIE.

Adicionalmente, el artículo 15 de la LFPA señala que “Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, ...la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición...”, sin embargo la LIE no contempla expresamente la necesidad de justificar la solicitud en materia de inversión neutra.

Filiales o subsidiarias

De acuerdo con los requisitos establecidos en el portal de información de la Secretaría de Economía, las sociedades solicitantes deben indicar si cuentan con alguna filial o subsidiaria.²¹⁰

Consideramos que esta información es requerida con el objetivo de conocer la estructura corporativa de las sociedades mexicanas que solicitan inversión neutra y que la autoridad encargada pueda considerar los efectos de la participación de la inversión extranjera tanto en sus filiales como en aquellas sociedades controladas por esta.

De acuerdo con la OCDE una subsidiaria es:

²¹⁰ Véase nota a pie de página 209.

- a) Una empresa en la que un inversor posee más del 50% de su poder de voto, es decir está controlada por el inversor;
- b) En los casos en los que un inversor y sus subsidiarias poseen, conjuntamente, más del 50% del poder de voto en otra empresa, esta empresa también se considera como subsidiaria del inversor;
- c) Una empresa controlada por una subsidiaria de un inversor o por un grupo de subsidiarias.²¹¹

Tomando en cuenta lo anterior, si una sociedad mexicana cuenta con subsidiarias, la Secretaría de Economía deberá estudiar el impacto tratándose de una controladora, toda vez que en ella recae la toma de decisiones de sus subsidiarias y por lo tanto ejercer control de las mismas.

Consideramos que pueden existir casos en los que si se autorizara implementar el mecanismo de inversión neutra tanto en la controladora como en sus subsidiarias se crearían esquemas en los cuales no quedaría claro el ejercicio del control societario por parte de la inversión mexicana, por lo cual, es conveniente estudiar las consecuencias de implementar un mecanismo de inversión neutra en diversos niveles corporativos.

Lo anterior en razón de conservar en todo momento esquemas transparentes en relación al ejercicio de las autorizaciones de inversión neutra y evitar la creación

²¹¹ OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa: Cuarta edición “Principales conceptos y definiciones de la Inversión Extranjera Directa”, 2011, 4ª. ed. OECD Publishing.

de un mecanismo que otorgue una salida fácil para aquellos extranjeros que pretendan participar en determinadas sociedades o actividades reservada o con regulación específica.

De la lectura de las disposiciones legales en materia de inversión neutra, podemos considerar que los puntos anteriores, podrían ser considerados por la autoridad competente al momento de analizar las solicitudes de inversión neutra, vigilando en todos los casos que dicha inversión cumpla en todo momento con la finalidad para la cual fue creada y permitiendo a los sectores involucrados su fortalecimiento y papel predominante dentro de la economía nacional.

La CNIE cuenta con facultades para emitir Resoluciones Generales, mediante las cuales se podrían emitir diversos criterios que permitan establecer limitaciones claras al momento de solicitar autorización de inversión neutra, sin embargo consideramos una tarea difícil establecer criterios generales para todos los esquemas corporativos ya que dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso se limitaría el actuar de la autoridad.

20. Contradicciones con la cláusula de exclusión de extranjeros.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6º de la LIE, las sociedades mexicanas que cuenten con la cláusula de exclusión de extranjeros dentro de sus estatutos sociales pueden presentar una solicitud para emitir acciones con carácter de inversión neutra o constituir fideicomisos neutros.

Como se ha desarrollado a lo largo de esta investigación, el citado artículo contiene las actividades reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; sin embargo, el último párrafo permite utilizar el mecanismo de inversión neutra para que las sociedades mexicanas puedan allegarse de capitales extranjeros.

El artículo 2º, fracción VII, señala que por cláusula de exclusión de extranjeros se entiende “el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.”

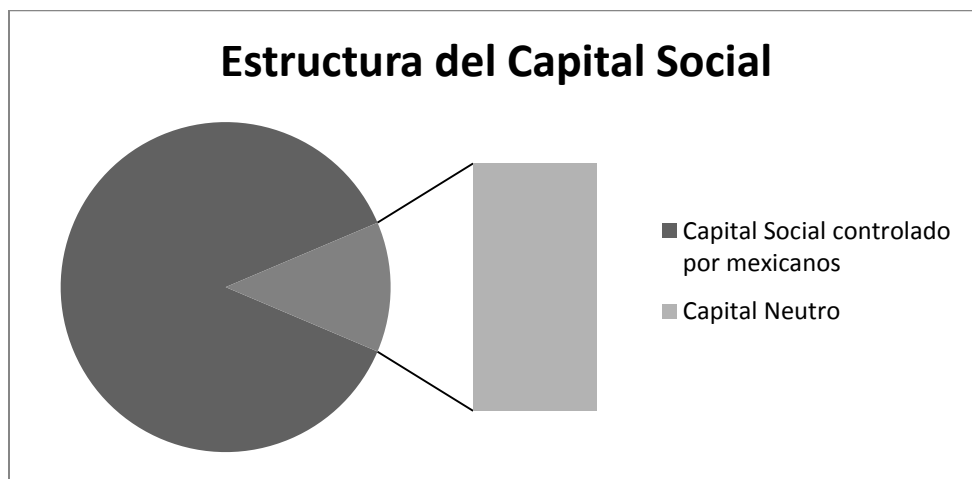
El objetivo del artículo 6º de la LIE es que las actividades descritas en su contenido sean dirigidas en todo momento por mexicanos o sociedades mexicanas que cuenten con esta cláusula.

Derivado de esta definición la inversión neutra ha sido considerada como violatoria de la cláusula de exclusión de extranjeros al permitir que los nacionales de otro país participen en sociedades que cuenten con esta cláusula.

A pesar de los comentarios señalados, es importante recordar que la inversión neutra únicamente afecta un porcentaje determinado del capital social, es decir, si se solicita “neutralizar” el 50% del capital social de una determinada persona

jurídica, el otro 50% y por ende la sociedad, debe permanecer en todo momento en tenencia de mexicanos y bajo su control, cumpliéndose la finalidad de la cláusula de exclusión de extranjeros.

Como lo hemos señalado, el capital no neutro de las actividades y sociedades contenidas en el artículo 6° de la LIE deberá estar controlado en todo momento por personas físicas mexicanas y por personas morales mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.



El capital neutro únicamente podrá tener derechos corporativos limitados que no influyan en el control de la sociedad.

Asimismo, es importante resaltar que la inversión neutra no es un mecanismo exclusivo de inversionistas extranjeros, ya que los mexicanos se encuentran en posibilidades de adquirir acciones con carácter neutro, en cualquiera de los mecanismos contemplados en la LIE y su Reglamento.

21. Aspectos carentes de regulación.

De acuerdo a lo expuesto en la presente investigación, la falta de claridad y transparencia en las disposiciones relativas a la inversión neutra dificultan la debida observancia a las limitantes de este mecanismo y su alcance.

La falta de una definición de control en los ordenamientos de la materia pudiera generar lagunas jurídicas en cuanto a su marco regulatorio como es el del concepto de control, establecido en las actividades descritas en los artículos 6° y 7° de la LIE, lo anterior, puede derivar en interpretaciones poco acertadas sobre la intención del legislador de salvaguardar diversos sectores de la participación de inversionistas extranjeros.

Asimismo, la LIE no establece una obligatoriedad de justificar la necesidad de acudir a capitales extranjeros mediante la inversión neutra, para realizar diversos fines, lo cual puede provocar que se abuse de esta figura y no necesariamente se utilice como un mecanismo de financiamiento para las sociedades mexicanas.

Es de suma importancia esclarecer los límites a este mecanismo y asegurarnos de que cumpla con los fines para los cuales fue creado, por lo que es necesario incluir disposiciones que brinden un margen de acción a la autoridad encargada de estos trámites.

De acuerdo con las disposiciones actuales, al no encontrarse claramente establecidos los procedimientos o lineamientos del actual de la autoridad al analizar una solicitud de inversión neutra, ésta cuenta con un amplio margen de discrecionalidad.

En este sentido podemos retomar la tesis de H.L.A. Hart, al afirmar que en cualquier orden jurídico habrá casos no regulados, en los cuales el derecho no da soluciones en ningún sentido, por lo que para emitir una resolución el juez tiene que ejercer su discreción y crear derecho para el caso.²¹²

Continuando con la teoría de Hart, señala que esta facultad discrecional no debe ser arbitraria, sino que debe existir una razón general que justifique su resolución, es decir, las resoluciones emitidas al amparo de la discrecionalidad siempre tendrán límites normativos.

Al no ser tema de esta tesis no profundizaremos en el estudio de la teoría de Hart; sin embargo, es importante recalcar que, a pesar de que la LIE y su Reglamento no contemplan disposiciones claras en el mecanismo de autorización de inversión neutra, la discrecionalidad de la autoridad al momento de analizar una solicitud, debe de tomar en cuenta en todo momento no sólo los principios previstos en las disposiciones de la materia, adicionalmente debe considerar los beneficios a la sociedad mexicana o al sector involucrado con este tipo de operaciones, vigilando

²¹² Hart, H.L.A., "Post scríptum al concepto del derecho", *Serie estudios jurídicos*, México, UNAM, Número 13, 2000, p. 54.

en todo momento promover el flujo de capitales foráneos benéficos a nuestro territorio.

22. Propuestas de regulación.

Consideramos esencial reforzar jurídicamente la importancia de que el capital neutro sea complementario al capital nacional y dotar a la autoridad encargada de autorizar estas solicitudes, las herramientas jurídicas necesarias para vigilar y aplicar el estricto cumplimiento de la Ley.

Asimismo, es indispensable promover medidas que nos brinden un panorama del comportamiento de la inversión neutra ya que actualmente se cuentan con muy pocos mecanismos para determinar su impacto y estadística.

Dependiendo de los resultados arrojados por las propuestas planteadas se podrían generar políticas públicas encaminadas a fomentar el uso de la inversión neutra encaminándola de forma que coadyuve, al igual que la inversión extranjera, en el desarrollo económico de nuestro país y evitar prácticas de simulación que provoquen efectos negativos en materia de inversión.

Con lo expuesto, a continuación de presentan las propuestas de reforma a las disposiciones contenidas en la normativa en materia de inversión extranjera.

23.1. Reformas a la LIE y su Reglamento.

Definición de Control

Es importante la inclusión de una definición de “control” en la legislación en materia de inversión extranjera, con la finalidad de clarificar y evitar diversas interpretaciones respecto a las limitantes establecidas para la inversión neutra.

El uso de definiciones de control contenidas en diversos documentos normativos mexicanos para comprender el alcance de los artículos de la LIE no es recomendable ya que la terminología empleada en el sector financiero y bancario pueden responder a circunstancias específicas de dichos sectores, por lo que trasladarlos a otro ámbito podría no cumplir con las finalidades de dichas disposiciones.

Una definición de control establecida en la LIE debe de incluir la facultad de mando dentro de una sociedad, la cual debe ser limitada a mexicanos, ya que de otra manera, mediante este poder los inversionistas con acciones neutras o títulos representativos de las mismas, podrían influir de hecho en los acuerdos adoptados por los órganos de administración de la Sociedad de que se trate.

Estas limitantes a nivel nacional tienen que ser en todo momento concordantes con los compromisos establecidos por México a nivel internacional,

específicamente en materia de protección a las inversiones realizadas en el territorio nacional.

La inclusión de una definición de control en las disposiciones de la LIE y su Reglamento pueden incluir elementos tales como:

- a) Imponer, determinar o influir en la designación, el nombramiento o remoción de la mayoría de los miembros y/o suplentes del Consejo de Administración de la Sociedad, de la Dirección General, o cualquier otro órgano regulador de la sociedad, sea cual fuere su nombre;
- b) Tener la titularidad de más del 49% de las acciones con derecho a voto del capital social de una sociedad o poder ejercer dicho voto por cualquier medio;
- c) Influir de manera decisiva en la toma de decisiones de la sociedad;
- d) Imponer o determinar por cualquier otro medio la administración o toma de decisiones de la sociedad;
- e) La capacidad de hecho de determinar, la toma de decisiones de la sociedad que afecten la administración, estrategia o políticas de negocio de la sociedad.

La propuesta anterior presenta de manera clara aquellos supuestos en los que una sociedad podría estar bajo el control de inversionistas extranjeros,

estableciendo claramente las limitantes a la inversión neutra contenidas en los últimos párrafos de los artículos 6° y 7° de la LIE.

Justificaciones del proyecto

Actualmente la LIE no establece explícitamente la necesidad de que los solicitantes expongan los beneficios que obtendrán al emitir series con carácter de inversión neutra o celebrar un fideicomiso neutro.

Por lo anterior, es necesario que se incluya en el reglamento la obligación de que las sociedades mexicanas presenten los beneficios que planean obtener con la implementación del mecanismo neutro.

La modificación a las disposiciones contenidas en el reglamento, específicamente lo referente a los requisitos establecidos por el artículo 22 en relación a la solicitud para la celebración de fideicomisos neutros, podría incluir en dichos requisitos el siguiente elemento:

- a) El proyecto de inversión que pretende llevar a cabo la sociedad fideicomitente, exponiendo las razones y beneficios que justifiquen la necesidad de financiamiento por parte del capital foráneo y su aportación a la economía nacional.

El mismo requisito debe establecerse para la emisión de acciones con carácter de inversión neutra, específicamente el artículo 23 del RLIE:

- b) El proyecto de inversión que pretende llevar a cabo la sociedad para la emisión de acciones o partes sociales neutras, exponiendo las razones y beneficios que justifiquen la necesidad de financiamiento por parte del capital foráneo y su aportación a la economía nacional.

Con esta reforma a los artículos de la LIE se busca que en todo momento el mecanismo de inversión neutra cumpla con las ideas y principios para los cuales fue creado, permitiendo que, a la par con la inversión extranjera, aporte beneficios a la economía mexicana.

Las propuestas señaladas responden a la necesidad de establecer de una manera clara y precisa los requisitos y lineamientos necesarios que debe cumplir todo esquema de inversión neutra con la finalidad de vigilar que se cumpla con las metas establecidas para este mecanismo.

23.2. Estadísticas y cifras en materia de inversión neutra.

En materia de inversión extranjera las estadísticas sirven como instrumentos de análisis y como medición del flujo de capitales extranjeros en nuestro país y finalmente son un instrumento de apoyo para el diseño de políticas públicas.

Actualmente se cuentan con diversos documentos estadísticos y económicos emitidos en conjunto por diversas dependencias (Secretaría de Economía, Banco de México), las cuales emiten informes en materia de inversión extranjera.

La CNIE presenta ante el Congreso de la Unión de manera trimestral informes estadísticos sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa.²¹³

A pesar de lo anterior, no se incluye un apartado exclusivo para la inversión neutra, mediante la cual se pueda evaluar los beneficios o, en su caso, perjuicios que este mecanismo.

Mediante los resultados de la estadística se podría tener una certeza del uso y aplicación de este mecanismo en nuestro país con la finalidad de contar con información clara y precisa sobre el impacto económico de este mecanismo e información de los sectores en los cuales participa y tener la capacidad de establecer medidas que cubran las necesidades, en su caso, de una nueva regulación.

Con esta propuesta se busca contar con datos estadísticos confiables que permitan evaluar los beneficios de la inversión neutra en nuestro territorio y formular políticas públicas con la finalidad de lograr mayores beneficios con este mecanismo.

²¹³En 2012 el monto de la inversión extranjera directa recibida ascendió a 12,659.4 millones de dólares.

23. Conclusiones

Con base en la investigación presentada, podemos concluir que la inversión neutra no constituye un mecanismo de simulación a los preceptos contemplados en la Ley de la materia de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Desde la LPIMRIE de 1973 se impusieron restricciones a la inversión extranjera en diversos sectores considerados como estratégicos, la mayoría de ellos se retomaron en la LIE de 1993, considerando conveniente el restringir la participación de la inversión extranjera en estos sectores.

En el caso específico de las actividades contenidas en los artículos 6º y 7º de la LIE (actividades restringidas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y actividades con regulación específica), la limitante a la participación de los extranjeros obedece a la necesidad de que dichos sectores se encuentren controlados por la inversión mexicana derivado de su importancia y del impacto que tienen en la economía del país o que tuvieron en un momento determinado.

Por lo anterior, es claro que el objetivo de la inversión neutra es proporcionar a las sociedades mexicanas un financiamiento para poder realizar sus objetivos sociales, cuidando siempre que el control de estas sociedades quede en todo momento en tenencia de la inversión mexicana, lo cual es acorde con lo establecido en los artículos citados de la LIE.

Con la finalidad de lograr lo señalado en el tema de control, el legislador estableció que las acciones neutras emitidas al amparo de la LIE y los instrumentos afectados a los fideicomisos neutros constituidos, únicamente concedieran a sus tenedores derechos económicos y, en ciertos casos, derechos corporativos limitados, por lo que la toma de decisiones quedará en todo momento para los mexicanos.

Sin embargo, una vez analizado este mecanismo, es claro que las disposiciones que regulan su aplicación presentan lagunas jurídicas ya que el legislador no previó algún mecanismo para su análisis y posterior autorización, por lo que su aprobación es altamente discrecional por parte de la Secretaría de Economía.

Esta falta de criterios específicos en las disposiciones de la materia, podrían generar claras violaciones a las finalidades de la inversión neutra, convirtiendo este mecanismo en una herramienta para rebasar los límites establecidos a la participación de la inversión extranjera en perjuicio de los capitales nacionales, ocasionando daños en la economía nacional y esquemas de control extranjero por parte de los tenedores de acciones neutras.

Por lo expuesto, es necesario establecer limitantes a la inversión neutra, para que por medio de ella, en cualquier medio de su utilización, se obtengan los beneficios que la inversión extranjera puede proporcionar a nuestro territorio y fomentar el arribo de capitales extranjeros benéficos para la economía mexicana.

Las regulaciones establecidas internamente pueden constituir incentivos al flujo de capitales extranjeros en el territorio nacional, así como reducir el flujo de inversión dependiendo de la regulación, por lo que es indispensable establecer medidas que no signifiquen un retroceso a la etapa proteccionista de nuestro país.

ANEXO. Autorizaciones otorgadas (Porcentajes por sector).²¹⁴

En las siguientes tablas se muestran los porcentajes autorizados para la inversión neutra en los siguientes sectores:

- a) Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga;
- b) Transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte especializado;
- c) Instituciones de seguros e Instituciones de fianzas;
- d) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje; y
- e) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga.

Tipo de Autorización	Porcentaje autorizado (hasta)
Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	3.36
Emisión de acciones neutras	25
Fideicomiso maestro neutro	79.6
Fideicomiso maestro	95
Emisión de acciones neutras	49.99
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de partes sociales neutras	70
Emisión de acciones neutras	3
Emisión de acciones neutras	30

²¹⁴ Información obtenida del sistema Infomex, mediante solicitud de información pública 0001000088113.

Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	30
Emisión de acciones neutras	30
Emisión de acciones neutras	30
Emisión de acciones neutras	30
Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	40
Emisión de acciones neutras	5
Emisión de acciones neutras	60
Emisión de acciones neutras	60
Fideicomiso neutro	70
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	99.99
Emisión de acciones neutras	60
Emisión de acciones neutras	49

Transporte aéreo nacional, transporte en aerotaxi y transporte especializado.

Tipo de Autorización	Porcentaje autorizado (hasta)
Fideicomiso neutro	60
Emisión de acciones neutras	24
Emisión de acciones neutras	38
Fideicomiso maestro neutro	20
Fideicomiso maestro neutro	49
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	42
Fideicomiso maestro neutro	1
Emisión de acciones neutras	24
Fideicomiso maestro neutro	49
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	24
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	35
Fideicomiso neutro	90
Emisión de acciones neutras	90

Emisión de acciones neutras	20
Fideicomiso neutro	50
Emisión de acciones neutras	87.05
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	90
Fideicomiso neutro	80
Fideicomiso neutro	90
Emisión de acciones neutras	85
Emisión de acciones neutras	70
Fideicomiso neutro	90
Emisión de acciones neutras	80

Instituciones de seguros e Instituciones de fianzas.

Tipo de Autorización	Porcentaje autorizado (hasta)
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	30
Fideicomiso neutro	99

Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje.

Tipo de Autorización	Porcentaje autorizado (hasta)
Emisión de acciones neutras	2
Emisión de acciones neutras	1.98
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	98.04
Emisión de acciones neutras	98.04
Emisión de acciones neutras	98.04
Emisión de acciones neutras	98.04
Emisión de acciones neutras	99
Emisión de acciones neutras	75 (en conjunto con IED)

Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

Tipo de Autorización	Porcentaje autorizado (hasta)
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	36
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	22
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	31.65
Emisión de partes sociales neutras	25
Emisión de acciones neutras	49
Fideicomiso global de inversión neutra	49
Fideicomiso neutro	24.5
Emisión de acciones neutras	49
Fideicomiso neutro	49.5
Emisión de acciones neutras	35
Emisión de acciones neutras	40
Emisión de acciones neutras	25
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	90
Fideicomiso maestro neutro	60
Emisión de acciones neutras	25
Fideicomiso neutro	74.99
Emisión de acciones neutras	24.99925
Emisión de acciones neutras	79.96
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de partes sociales neutras	75
Emisión de acciones neutras	87.49
Fideicomiso neutro	40
Fideicomiso neutro	27.38
Emisión de acciones neutras	39
Emisión de partes sociales neutras	80
Emisión de acciones neutras	50
Emisión de acciones neutras	64.12
Emisión de acciones neutras	70

Emisión de partes sociales neutras	65
Emisión de partes sociales neutras	80
Emisión de acciones neutras	40
Fideicomiso neutro	24
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	40
Emisión de acciones neutras	40
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	90
Fideicomiso neutro	<p>Grupo Televisión, S.A. de C.V.</p> <p>a) Fideicomiso neutro hasta el 1% del capital social.</p> <p>Grupo Televisa, S.A.</p> <p>a) Dos fideicomisos bajo un número de acciones determinado.</p> <p>b) Fideicomiso neutro hasta el 15% del capital social.</p>
Emisión de acciones neutras	<p>Grupo Televisión, S.A. de C.V.</p> <p>a) Dos fideicomisos neutros hasta del 1% del capital social y hasta el 25% del capital social.</p>
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	40
Emisión de partes sociales neutras	70
Emisión de acciones neutras	75
Emisión de acciones neutras	65
Emisión de partes sociales neutras	65
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	60

Emisión de acciones neutras	80.4
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de partes sociales neutras	80
Emisión de acciones neutras	80
Fideicomiso maestro neutro	80
Emisión de acciones neutras	44.5
Fideicomiso neutro	44.5
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	80
Fideicomiso neutro	25
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	85
Fideicomiso neutro	33.33
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	80
Fideicomiso neutro	7.5
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	30
Emisión de acciones neutras	90
Fideicomiso neutro	50
Fideicomiso neutro	99.99
Emisión de partes sociales neutras	80
Emisión de partes sociales neutras	49
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de partes sociales neutras	90
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de partes sociales neutras	80
Fideicomiso neutro	73.5
Fideicomiso neutro	99.85
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	85.7
Emisión de acciones neutras	90.1

Emisión de partes sociales neutras	90
Emisión de acciones neutras	85
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de acciones neutras	49
Fideicomiso neutro	99
Emisión de acciones neutras	49
Emisión de partes sociales neutras	90
Emisión de partes sociales neutras	90
Fideicomiso neutro	95
Fideicomiso neutro	80
Emisión de partes sociales neutras	50
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	80
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de acciones neutras	90
Emisión de acciones neutras	65.49
Fideicomiso neutro	34.45
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de partes sociales neutras	95
Emisión de acciones neutras	95
Emisión de acciones neutras	60

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, ALMAZÁN ALANÍS, Pablo Roberto, *Tratado teórico práctico de fideicomiso*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2002.
- ÁLVAREZ SOBERANIS, Jaime, “El Régimen jurídico de la inversión extranjera directa a través de la inversión neutra en el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera”, *ARS IURIS Revista de la escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, número 2, octubre 1989.
- , “El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras”, *JURÍDICA, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 19, 1988-1989.
- BARRERA GRAF, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*, México, UNAM, 1981.
- , *Inversiones extranjeras: régimen jurídico*, México, Ed. Porrúa, 1975.
- BERNAL SAHAGÚN, Víctor M.; OLMEDO CARRANZA, Bernardo, *Inversión extranjera directa e industrialización en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1986.
- BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México y nuestro panorama político actual*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001.
- BOLSA MEXICANA DE VALORES, “Cómo invertir en la Bolsa Mexicana de Valores”, *EL MERCADO DE VALORES*, México, Año L, número 19, octubre 1990.
- CÁRDENAS GONZÁLEZ, Fernando Antonio, *Inversión Extranjera: extranjeros y sociedades*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2010.
- CASTAINGTS TEILLERY, Juan, “La oferta de títulos empresariales en la bolsa de valores: el caso de México”, *Comercio Exterior*, México, Volumen 46, número 1, enero 1996.
- CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M.; *Sociedades Mercantiles*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2011.
- CORREA Eugenia, CALVO, Ricardo, “Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana”, *Comercio Exterior*, México, Volumen 46, número 4, abril 1996.

- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Ley del Mercado de Valores (Análisis, exposición de motivos, jurisprudencia, casos prácticos, disposiciones de las autoridades financieras)*, México, Ed. Porrúa, Tomo I, 2009.
- DE LA GARZA GUTIÉRREZ, César, “Marco jurídico internacional de la inversión extranjera. Consideraciones sobre la expropiación”, *IUSTITIA*, México, número 11, octubre 2004.
- DE PINA Rafael, DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 36a. ed., México, Ed. Porrúa, 2007.
- DÍAZ BAUTISTA, Alejandro, ROSAS CHIMAL, Mario A., “La inversión extranjera de cartera en México: un análisis estructural”, *Comercio Exterior*, México, Volumen 53, número 3, marzo 2003.
- DÍAZ GONZÁLEZ, Eliseo, RUVALCABA Angelita, “La inversión de cartera en el marco de la liberalización financiera en México”, *Comercio Exterior*, México, Volumen 59, número 7, julio 2009.
- DÍAZ, Luis Miguel. "Regularidad jurídica del Reglamento para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", *EL FORO*, México, Octava época, Tomo II, número 2, México, 1989.
- , "Promoción internacional de la inversión extranjera: El MIGA.", *Revista de Investigaciones Jurídicas*. Escuela Libre de Derecho, número 14, México, 1990.
- , MORONES LARA, Guadalupe, *Inversión Extranjera: Derecho mexicano y Derecho Internacional*, México, Ed. Themis, 2001.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *El fideicomiso negocio jurídico, régimen fiscal inmobiliario, instrumento en la inversión extranjera, el nuevo fideicomiso de garantía, las reformas de 2003*, 12a. ed., México, Ed. Porrúa, 2009.
- DUSSEL PETERS, Enrique, (Coordinador), *La inversión extranjera Directa en México, desempeño y potencial: una perspectiva macro, meso, micro y territorial*, México, Siglo XXI-UNAM-Secretaría de Economía, 2007.
- FAYA RODRÍGUEZ, Alejandro, “The Most-Favored-Nation Clause in International Investment Agreements: Agreements A Tool for Treaty Shopping?”, *Journal of International Arbitration*, Issued 1, United States of America, 2008.
- GAMA MUÑOZ, José Enrique, GONZÁLEZ A. Alpuche Juan, “Comentarios a la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera”, *Curso monográfico sobre ciencia y tecnología*, México, Ed. Asociación Nacional de Abogados, 1976.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, Carlos, FLORES BERNÉS, Miguel, "Admisión y establecimiento de la inversión en el derecho internacional público", *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 33, 2003.
- , "La inversión foránea directa en México", *Jurídica*, México, número 21, 1997.
- GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, "La inversión extranjera en México", *Bien Común*, México, Año 7, número 19, enero-abril 1996.
- , "Régimen de la Inversión Extranjera en el TLCAN (capítulo XI)", *Revista de Derecho Privado*, México, La impresora Azteca, 1974.
- GARCÍA MOISÉS, Enrique, "Panorama reciente de la inversión extranjera", *Cuadernos de Posgrado*, México, número. 9, julio-diciembre de 1995.
- GAYOU M., Humberto, "*Recent Changes in Mexican Foreign Investment Law*", *International Business Lawyer*, E.U.A., Volume 22, number 9, october 1994.
- GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Inversión extranjera directa*, México, Ed. Porrúa, 1985.
- , *Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México*, México, La impresora Azteca, 1974.
- , "Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras", *EL FORO*, México, Octava época, Tomo II, número 3.
- , "Resoluciones Generales 1, 2 y 3 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Agilidades, precisiones y novedades", *ARS IURIS Revista de la escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, número 6, 1991.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Arbitraje de inversión*, México, Ed. Porrúa, 2009.
- GUARDI ARREOLA, Carlos, *The legal aspects of doing business in Mexico: the legal framework of foreign trade and foreign investment in Mexico*, U.S.A., 1993.
- GURRÍA TREVIÑO, José Ángel, *Flujos de capital: el caso de México*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Nuevos Flujos Financieros Hacia América Latina, 1994.
- HART, H.L.A., "Post scriptum al concepto del derecho", *Serie estudios jurídicos*, México, UNAM, Número 13, 2000.

- HEATH C., Jonathan, "La inversión extranjera de cartera en México", *Comercio Exterior*, México, Volumen. 46, número 1, enero 1996.
- HEFTYE ETIENNE, Fernando, "Criterios de admisibilidad de la inversión extranjera directa en México", *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 8, número 23, mayo-agosto 1986.
- JAUREGUI ROJAS Miguel, "A new era: the regulation of investment in Mexico", *United States-Mexico Law Journal*, U.S.A., Volume 1, 1993.
- LIZONDO, J. Saúl, "Inversión extranjera directa", *Cuadernos de Posgrado*, México, núm. 9, julio-diciembre de 1995.
- LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo, *Los nuevos desarrollos del Derecho Internacional Público*, México, Ed. Porrúa, 2001.
- LUCERO MONTAÑO, Miguel Ángel, "El fideicomiso como instrumento de captación de inversión extranjera", *Cuadernos de Posgrado*, México, Serie A, número 4, julio-diciembre 1990.
- MCINTOSH, Molly, *Doing business in Mexico, the evolving legal framework*, The University of New Mexico, New Mexico, USA, 1991.
- MEDINA CERVANTES, José Ramón, *El estado mexicano entre la inversión extranjera directa y los grupos privados de empresarios*, México, Ed. Premia editora de libros, 1984.
- MEDINA MORA, Raúl, "El Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", *Revista de Derecho Privado*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, número 1, 1990.
- MERINO PERAL, Ma. Cruz, LÓPEZ GARCÍA, Francisco Javier, *Diccionario Enciclopédico de Economía, finanzas y empresa*, Universidad de Burgos, 2006.
- NIBOYET, J.P., *Principios de Derecho Internacional Privado*, México, Editorial Nacional, S.A., 1951.
- NUÑEZ PALACIOS, Susana, "El papel de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología en el desarrollo de México. La nueva Reglamentación", *ALEGATOS*, México, números 15 y 16, mayo-diciembre 1990.
- O. GUTIÉRREZ, Edgar, "Esteban Courcier: un empresario francoestadounidense en Chihuahua, 1826-1846", *Los inmigrantes en el mundo de los negocios siglos XIX y XX*, México, Plaza y Valdés Editores, CONACULTA-INAH, 2003.

- OGARRIO R. E., Alejandro, "El nuevo reglamento de inversiones extranjeras", *Relaciones Internacionales*, México, nueva época, Volumen. XI, número. 46, septiembre-diciembre 1989.
- PALEKAR, Sergio, "La inversión extranjera en México", *Investigación económica*, México, Volumen XLIX, número 194, octubre-diciembre 1990.
- PALOMARES ESQUIVEL, Laura Alicia, *Inversión extranjera y mexicanización*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984.
- PÉREZ MIRANDA, Rafael Julio, *Régimen Internacional y Nacional de la Inversión Extranjera. Con especial referencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y al Derecho Mexicano. Un Análisis de Derecho Económico*, México, 2011.
- , "La inversión extranjera directa; aspectos conceptuales", *Cuadernos de Posgrado*, México, número 3, julio-diciembre de 1989.
- , "Reformas al estatuto de la inversión extranjera en México", *Cuadernos de Posgrado*, México, Serie A, número 4, julio-diciembre 1990.
- , "La nueva legislación mexicana sobre inversión extranjera. Aspectos conceptuales", *Cuadernos de posgrado*, México, UNAM, número 9, julio-diciembre 1995.
- PUGA, Cristina *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Ed. Porrúa, 2004.
- RÁBAGO DORBECKER, Miguel, *Derecho de la inversión extranjera en México*, México, Ed. Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- REYES DÍAZ, Carlos Humberto, (Coordinador) *Temas selectos de comercio internacional*, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2008.
- , *Comercio Internacional. Jurisdicción concurrente en materia de prácticas desleales*, México, Ed. Porrúa, 2007.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Sonia, *El sistema arbitral del CIADI*, México, Ed. Porrúa, 2006.
- ROSSELL, Mauricio, *La modernización nacional y la inversión extranjera. Un enfoque jurídico-económico*, México, Ed. Porrúa, 1991.
- SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio internacional. Régimen jurídico económico*, 4a. ed., México, Ed. Porrúa, 2013.

- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Las inversiones extranjeras en México*, México, Ed. Porrúa, 2003.
- , *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 2002.
- SÁNCHEZ SOTO, Gustavo, “Efectos Fiscales de la Constitución de un Fideicomiso como instrumento de Inversión Extranjera”, *LA BARRA, Revista de la Barra Mexicana*, México, número 20, Diciembre 1998.
- SECOFI, “La inversión extranjera en México”, *Comercio Exterior*, México, Volumen 43, número 3, marzo 1993.
- SERRA PUCHE, Jaime, *La reciprocidad internacional a la apertura económica de México*, México, Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 1994.
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, “Inversión Extranjera, Deuda externa y Comercio Exterior, notas sobre el orden jurídico mexicano”, *Anuario Jurídico*, México, Volumen VII, 1980.
- , CHUMACERO Antonio, *La inversión extranjera en México*, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1977.
- SIERRALTA RÍOS, Aníbal, *Joint Venture Internacional*, Pontificia Universidad Católica de Perú, 2a. ed., Lima, 1997.
- SIGMOND, Karen B., “Banking and Investment Regulations in early mexican history: from Porfirio Díaz to José López Portillo”, *JURIPOLIS. Revista de Derecho y Política*, México, Volumen 1, número 13, 2012.
- SIQUEIROS PRIETO, José Luis, “Los Acuerdos celebrados entre el gobierno de México y diversos países para la promoción y protección recíproca de las inversiones”, *EL FORO*, México, Decimoquinta época, T. XXI, número 1, 2008.
- TORRES LANDA RUFFO, Juan Francisco, *The changing times, foreign investment in Mexico*, Cambridge Massachusetts, Harvard Law School, 1990.
- VARGAS DÍAZ BARRIGA, Luis David, *Aspectos prácticos del Contrato de Fideicomiso. Incluye el Régimen Legal del Fideicomiso*, así como la exposición de motivos de la LGTOC, los usos y prácticas bancarias y la jurisprudencia que en torno a dicha figura existe, México, Ed. Porrúa–Universidad Panamericana, 2012.
- VARGAS, Jorge A. “Mexico's foreign investment act of 1993”, *Loyola of los Angeles International y comparative law journal*, Houston, Texas, Volume 16, number 4, 1994.

-----, "Mexican law: a treatise for legal practitioners and international investors", *West Group*, Volume 4, Saint Paul, Minnesota, 2001.

-----, "Mexico`s foreign regulations of 1998", *Houston Journal of International Law*, Houston Texas, U.S.A., Volume. 23, number. 1, fall 2000.

WIONCZEK, Miguel S., *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1973.

Legislación

Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889.

Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014.

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001.

Ley de Instituciones del Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013.

Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

Ley de Nacionalidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001.

Ley de Uniones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2008.

Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2002.

Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.

Ley Federal de Derechos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1950.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

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

Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1932.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1958.

Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1998.

Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000.

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012.

Resolución General N° 6, que determina los criterios para la eliminación de documentos que obran en los expedientes del RNIE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2005.

Resolución General N° 14, que determina el monto actualizado del valor total de los activos a que hace referencia el artículo 9° de la Ley de Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2013.

Resolución General por la que se establece el criterio para la aplicación del artículo 17 de la Ley de Inversión Extranjera relativo al establecimiento de personas morales extranjeras en México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del 2012.

Convenciones y Tratados

Acuerdo de Integración Subregional Andino de 1969.

Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT de 1947).

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones de 1986.

BANCO MUNDIAL-FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, “*La Deuda Externa: definición, cobertura, estadística y metodología*”, Washington, 1988.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Secretaria del GATT, Ginebra, Suiza 1994.

Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Anexo 1B del Acuerdo de Marrakech 1995.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1995, (Venezuela presentó su denuncia del Tratado, la cual surtió efectos a partir del 19 de noviembre de 2006).

Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1999.

Acuerdo para la promoción y protección recíproca de las inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de los Países Bajos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.

OECD, Directorate for Financial and Enterprise affairs, “Fair and equitable treatment standard in international investment law”, *Working papers on international investment*, Number 2004/3, September.

OECD “Principles of Corporate Governance”, 2004 Edition.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2004.

Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2005.

Decisión sobre las excepciones en materia de jurisdicción opuestas por el Demandado en Aguas del Tunari, S.A. vs la República de Bolivia, Caso CIADI No. ARB/02/3, 21 de octubre de 2005.

OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa: Cuarta edición
“Principales conceptos y definiciones de la Inversión Extranjera Directa”, 2011.
OECD Publishing.

OCDE (2011), OCDE Definición Marco de Inversión Extranjera Directa, Cuarta edición, Éditions OCDE.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2012.

Páginas Web

Cámara de Diputados “Leyes Federales”
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación
<http://www.scjn.gob.mx/Paginas/Inicio.aspx>

Cámara de Diputados
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Cámara de Senadores
<http://www.senado.gob.mx/>

Secretaría de Economía
<http://www.economia.gob.mx/>

Secretaría de Relaciones Exteriores
<http://www.sre.gob.mx/>

Diario Oficial de la Federación
<http://dof.gob.mx/>

Organización Mundial del Comercio
<http://www.wto.org/indexsp.htm>
