



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

FACULTAD DE DERECHO

**LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO  
Y SU REGIMEN DE SANCIONES**

T E S I S  
QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
GUSTAVO JAIME CHAVEZ RICO

MEXICO, D. F.

1984



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

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

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

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

# I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION .....	I
--------------------	---

## C A P I T U L O I

### ASPECTOS HISTORICOS DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Epoca Colonial 1522-1810 .....	5
1.3 De la Independencia al Porfiriato 1810-1875 .....	8
1.4 El Porfiriato 1876-1910 .....	16
1.5 La Revolución 1911-1924 .....	38
1.6 Epoca Post-Revolucionaria .....	46
1.6.1 Etapa 1924-1957 .....	47
1.6.2 Etapa 1958-1970 .....	62
1.6.3 Etapa 1970-1973 .....	69
1.7 La Inversión Extranjera en la actualidad .....	72
1.7.1 Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera .....	74
1.7.1.1 Exposición de motivos .....	79
1.7.1.2 Fundamentos constitucionales.....	91
1.7.1.3 Características generales .....	99
1.7.1.4 Mención de algunas disposiciones legales que regulan a los inversionistas extranjeros en México .....	105

## C A P I T U L O      I I

### DIRECTRICES FUNDAMENTALES DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

	Pág.
2.1 Introducción .....	109
2.2 Concepto de Capital Extranjero .....	111
2.3 Principales aspectos de la Inversión Extranjera en México .....	120
2.3.1 Personas Morales Extranjeras .....	120
2.3.2 Personas Físicas Extranjeras .....	128
2.3.3 Unidades Económicas Extranjeras sin Personalidad Jurídica .....	137
2.3.4 Empresas Mexicanas con participación mayoritaria de capital extranjero o en las que los <u>ex</u> tranjeros estén facultados por cualquier <u>títu</u> lo al manejo de la empresa .....	146
2.3.5 Las Empresas Transnacionales en la Economía - de México .....	162

## C A P I T U L O      I I I

### REGIMEN JURIDICO DE SANCIONES REFERENTE A LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

3.1 Justificación de un capítulo de sanciones en materia de inversión extranjera .....	181
3.2 Nociones relativas a la sanción en general .....	186
3.2.1 Sanciones Administrativas .....	196
3.2.2 Sanciones Civiles .....	208

	Pág.
3.2.3 Sanciones Penales .....	218
3.3 Clases de Sanciones que contempla la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera .....	230
3.3.1 Sanciones Civiles .....	232
3.3.2 Sanciones Administrativas .....	246
3.3.3 Sanciones Penales .....	253
3.4 La Simulación fraudulenta y su semejanza con el delito de fraude específico de nuestro Código Penal - vigente .....	262
3.5 Panorama General de las Sanciones en la Práctica de nuestro Régimen Legal sobre Inversiones Extranjeras .....	269
 CONCLUSIONES .....	 274
 BIBLIOGRAFIA .....	 279

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

En el presente trabajo, habremos de dar a conocer únicamente una parte de toda la inmensa gama de circunstancias a que el estudio de las inversiones extranjeras nos llevaría, las cuales representan variantes dentro de sus más especiales características.

La inversión extranjera como se verá, significa en el país, y más directamente en la economía nacional, un medio de complemento a la actividad que se desarrolla en el territorio nacional, abarcando un nivel de participación considerable y que a través de las múltiples funciones, han de auxiliar los sectores de mayor trascendencia para la Nación mexicana.

Claro está que, las inversiones extranjeras son aceptadas bajo condiciones de muy diversa índole, por lo que su permanencia dentro del país, deberá estar dirigida y utilizada con el objetivo de lograr un desarrollo equilibrado y acorde a las condiciones de vida existente.

En este orden de ideas en nuestro Capítulo Primero, preceptuamos en una forma somera y concreta la manera de - como las inversiones extranjeras fueron acrecentando su participación en la estructura económica de México, cambiando desde un ni-

vel minoritario hasta llegar a poseer una actuación relevante en el país, y que gracias a las facilidades subsistentes en esos -- años, propiciaron que obtuvieran una mayor fuerza en casi todos los sectores económicos existentes.

Con la expedición y entrada en vigor de la - nueva Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se destacaron recursos y ramas de mucha impor-- tancia para el desenvolvimiento del país, las cuales sólo serían objeto de explotación y utilización por parte del Estado mismo, o de exclusividad para empresarios nacionales; regulación y limitantes se establecieron, provechos mayores para el país, y en - consecuencia una participación extranjera paralela y complementaria a la actividad nacional.

Para esto mismo, la política del nuevo gobier- no hizo prevalecer nuevas adiciones y reformas que habrían de dar un paso más hacia una nueva regulación, al respecto de todo lo - que se relacione con las inversiones extranjeras.

Continuando con el Capítulo Segundo, aludimos principalmente a la conceptualización que debiera existir acerca del capital extranjero y su importancia como factor de cambio en todo el país; de esta manera, hacemos referencia a las situaciones relevantes sobre los principales sujetos o inversionistas extranjeros, los cuales son considerados bajo esa categoría según sea

la actividad de inversión que desarrollen en cualquier rama de la economía de México.

Destacamos también, a las Empresas Transnacionales como una de las principales formas de inversión directa del exterior, concertando una intervención en casi todas y cada una de las actividades de mayor importancia y utilidad, permaneciendo como el medio de control mayoritario de toda la economía nacional.

Finalmente, dentro del Capítulo Tercero abordamos con gran interés, la necesidad de establecer un nuevo capítulo específico de sanciones en la actual Ley, expresando con cierta claridad todos y cada uno de los elementos que convergen a su estudio.

Por otra parte, consideramos referirnos a las sanciones dentro del campo jurídico en general, para dar sustento a la determinación de cada una de las sanciones que en lo particular la ley de inversiones extranjeras hace mención.

Por último, en forma muy generalizada tomamos en cuenta la situación de semejanza entre el delito de simulación fraudulenta contenido en la presente ley y el fraude específico contemplado en el código penal vigente; además, haciendo notar el cumplimiento que existe en la aplicación de las sanciones y la observancia general de todas las disposiciones legales, lo cual proporciona a la misma ley seguridad y existencia jurídica dentro del amplio campo de las inversiones extranjeras.

## ASPECTOS HISTORICOS DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

## 1.1. ANTECEDENTES

La inversión extranjera es una de las materias que por su gran trascendencia, será necesario extenderse a épocas muy atras a cuyos orígenes se remontan a los primeros años de nuestra independencia.

Una de las primeras épocas en donde se encuentran antecedentes de regulación de la inversión extranjera, es en la época colonial, cuando las posibilidades del comercio con las Américas estaba limitado al simple intercambio con la metrópoli, impidiendo el establecimiento de fuentes de producción que pudieran competir con ella.

El régimen económico de la época colonial no deseaba que la inversión extranjera tomara en sus manos el manejo de las importantes ramas de la economía de la Nueva España; por consiguiente se buscó la manera de independizarla,

tanto desde un punto de vista político, económico y social, a fin de lograr una estabilidad total en el país.

Al consumarse la independencia, las nuevas naciones americanas principalmente, aisladas comercialmente por el régimen de la colonia, comenzaron a sentir la necesidad de promover su desarrollo económico, sin embargo, debido a la carencia de capitales nacionales unido a la incertidumbre por parte de los extranjeros, sólo se atrevieron a aceptar con gran desconfianza los riesgos a que estarían sujetos por las condiciones tan precarias por las que pasaba el país en esos momentos.

Posteriormente los inversionistas extranjeros decidieron aprovechar las facilidades que el Gobierno mexicano les estaba dando y comenzaron a participar en un proceso elemental de industrialización, en donde se dejó notar una marcada actitud por parte de los inversionistas extranjeros, de obtener las mayores utilidades a su favor en tan poco tiempo; - por lo tanto no siempre fue favorable al interés nacional y, en ocasiones, fue francamente perjudicial.

Las industrias extractivas, empezaron a trabajar en actividades que ellos prefirieron, como lo fue la minería y el petróleo, las que explotaron de manera poco racional, desde un punto de vista económico, sin tener en cuenta su cali

dad de recursos no renovables.

Las inversiones extranjeras, se dirigieron a propiciar el comercio exterior con otros países, algunos de origen de los inversionistas, que a pesar de todo sufrían de resultados depresivos en su economía, cosa que venía a perjudicar a los países receptores de esta inversión, que por lo general eran países subdesarrollados.

La penuria del Estado mexicano, al lado de un deseo de aumentar el ritmo del progreso nacional, hizo que desde el principio de su vida independiente, el Gobierno viera con simpatía a las inversiones extranjeras; sin embargo, la inestabilidad política, la desorganización de la administración pública y los fracasos de algunas empresas, principalmente mineras que se aventuraban en nuestro país, limitaron el flujo de recursos provenientes del exterior. No fue sino hasta que se logró cierta estabilidad política ya dentro del régimen presidencial de Porfirio Díaz, cuando el capital extranjero comenzó a ingresar en cantidades importantes, encaminado principalmente hacia la minería, transportes, petróleo y la agricultura.

No puede negarse que este ingreso de capitales extranjeros fue un factor de gran importancia en la promoción del avance económico que se logró durante el Porfiriato; ellos, los capitales extranjeros, ampliaron las comunicaciones, y la

minería, hicieron posible el establecimiento de las primeras - instituciones de crédito, así como la de promover las exportaciones, etc.

Con el comienzo de la Revolución de 1910, la actitud nacional tuvo un cambio radical desfavorable a las inversiones extranjeras en el país, si bien a ritmo mucho más lento, continuaron efectuándose principalmente en la industria petrolera.

En la década de los años treinta, trajo consigo una disminución de la corriente de capitales extranjeros, debido ésto a causas, como: una depresión económica mundial, la nacionalización de los ferrocarriles, la aplicación de la reforma agraria, así como también a la expropiación de las compañías petroleras.

De esta manera, después de la Segunda Guerra Mundial la inversión extranjera aumentó, pero ya con nuevas características y actitudes diferentes respecto a actividades, - como eran: los transportes, la minería y los servicios públicos las que descendieron a medida que fueron creciendo, en proporción muy elevada, las inversiones en la industria de transformación, y en menor volumen, en el comercio. Posteriormente los inversionistas extranjeros se vieron en la necesidad de comportarse de una manera diferente a como lo venían haciendo en años anteriores porque el país había alcanzado un grado importante

de desarrollo económico, que propició una reducción de manera sustancial en la dependencia de las inversiones del exterior; asimismo con el pasar de los años se fueron dando nuevas normas de regulación de cómo debía de participar el inversionista extranjero en las diferentes actividades, que eran importantes para el país.

México, había adoptado una posición más independiente con respecto a esas inversiones, admitiéndolas en campos en donde se consideran útiles al país y rechazándolas en otras áreas que se reservarían a los nacionales; fue así como durante los veinte años corridos de 1950 a 1970, se había logrado la superación de todos y cada uno de los campos vitales para que ese desarrollo nacional se nivelara o al menos adquiriera una mayor fuerza.

## 1.2. EPOCA COLONIAL 1522-1810

Período que abarca desde los inicios de la dominación española, 1522 hasta nuestra proclamación de independencia en 1810; tres siglos que se distinguieron por la explotación de la inmensa riqueza del subsuelo mexicano en beneficio único - de la metrópoli española, donde se dejó ver aunque de manera superficial, los primeros postulados acerca de la actuación de los extranjeros y sobre todo a la inversión de capital extranjero en los territorios conquistados.

Así fue como el Fuero Real, en su Ley V, Título 6o. libro I, prohibía la aplicación de leyes extranjeras en los tribunales, y también las Leyes de Partida, Ley XV, Título 14, parte I, que impedía la aceptación de pruebas en los juicios de leyes o fueros extranjeros (1).

Es por eso que se estableció que tanto la legislación derivada de esos ordenamientos, como fue el caso de la impuesta a las colonias en forma especial, después de consolidar su conquista carecían de un capítulo especial en el que se pudiera agrupar todos los preceptos relativos a la situación de los extranjeros que en aquellos tiempos se consideraban como enemigos, por lo que su actividad tuvo que ser controlada por las diversas coronas.

Durante los trecientos años que duró la dominación española en México, no sólo se crearon las bases para la formación de capital de origen, interno o externo, sino que además se entorpeció el fomento de las condiciones para atraer inversión extranjera a los extensos territorios de la Nueva España.

Los extranjeros que tenían el deseo de colo

---

1. Ortíz Nava, A.G.: Evolución y Proyecciones Legales de las Inversiones Extranjeras en México; UNAM, México 1966, Pág. 14

nizar la Nueva España, se les obstaculizaba y no lo podían hacer con libertad, aún más se decía que "la política española trataba de evitar a toda nación, pero que aún lograndolo, España se encontraba demasiado pobre para sostenerse por si sola sin ningún abastecimiento del exterior de artículos que les eran necesarios y que en época de escases de la mercancía doméstica, era imposible más que incapaz de proveerse de ellas para su satisfacción de sus necesidades". (2)

Por consiguiente y como consecuencia del régimen económico establecido en cada colonia, estas se encontraban subordinadas en forma completa a los intereses de la metrópoli, impidiendo el establecimiento de cualquier forma de producción - que pudieran competir con las fuentes de producción establecidas en España.

Es indudable que en ciertos aspectos los conquistadores, en el caso de España, introdujeron algunas modificaciones que representaron adelantos en los territorios conquistados, pero aún así el no haber adoptado medidas encaminadas al logro del progreso económico de las diversas regiones y el haber restringido la participación extranjera, tan sólo dependiendo de

---

2. Citado por Vizcaino Velasco Alvaro; Proyecto, Inversión Extranjera Directa, Tecnología y Política Económica, Banco de México. México 1976, Pág. 27

los intereses de España, se consideró la época más censurada y limitada en lo que respecta a la inversión extranjera en la me

### 1.3. DE LA INDEPENDENCIA AL PORFIRIATO 1810-1875.

Una vez consumada nuestra independencia, la imagen que el país presentaba era la de un caos tanto político como económico, se notaba la carencia casi total de capitales nacionales que venía a repercutir en la poca actividad de los extranjeros que en ese momento se hallaban dentro del país, ubicán-dolos en una situación de inseguridad y riesgos a que ellos mismos tendrían que sujetarse por la situación prevaleciente; sin embargo hubo necesidad de que el Estado mexicano diera y facilitara una mayor entrada a nuevos inversionistas extranjeros como un medio capaz de dar fin al atraso e inestabilidad económica existente, pero dada la situación política interna del país no se logró establecer las bases para emprender un desarrollo económico estable, ésto unido a la falta de medios por medio de los cuales se atrajera el capital extranjero al país.

"En el informe rendido por la Junta Provisional Gubernativa al Soberano Congreso Constituyente Mexicano instalado el 24 de febrero de 1822, se decía: "Quedó el imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos de los giros, en general una situación financiera desastrosa, un problema económico tan agudo que al nuevo Gobierno no le quedó más remedio que aceptar abrir las puertas al capital extranjero". (3)

En resumen era una situación que no muy fácilmente se mejoraría por la inestabilidad económica por la que pasaba el país. Por otro lado, las grandes potencias en este período tenían como fin primordial el extender sus dominios a más países y sobre todo sobre la naciente República, que al igual que otros países de América Latina se hallaban en una gran depresión en todos y cada uno de sus campos económicos más importantes. Esta lucha por el dominio extranjero se manifestó no sólo por una acción intervencionista de tipo comercial, financiero y aún militar, sino que tuvo una serie de contradicciones que correspondían a los intereses antagónicos de dichas potencias extranjeras, las que en ocasiones, reflejaban interés por mantener amistad con otras a fin de evitar el ser destituidas en la lucha por dominar los territorios tanto de nuestro país, como el de otros subdesarrollados, por rivales más poderosos.

---

3. IDEM, págs. 29-30

Por consiguiente, se consideró al país como un campo que proporcionaba grandes oportunidades para la realización de inversiones diversas, además, como un modelo a seguir en otros países y economías latinoamericanas.

Ante tal forma de actuar por parte de los extranjeros, México tuvo que gestionar y obtener por primera vez empréstitos europeos con un importe de 32 millones de dólares, suma extraordinariamente alta; "dichas negociaciones en lugar - de haber sido un punto de partida de un proceso de reconstrucción y desarrollo equilibrado de la economía, así como la estabilidad en el crédito nacional, lo fue de una etapa de ajustes, conversiones e incumplimiento de la deuda exterior y de situaciones enojosas con los acreedores, producto del carácter demasiado oneroso de los préstamos y la falta de fluidez de los mecanismos a través de los cuales se movía el capital de un país a otro, así como las condiciones precarias y anormales que privaban al país en estos momentos". (4)

Las primeras inversiones extranjeras directas llevadas a cabo en el país, se realizaron como una vía de desarrollo de la economía tan debilitada por las situaciones que - habían presedido a nuestra independencia; uno de los países que garantizó el primer préstamo al Gobierno mexicano fue Gran Bretaña, por la cantidad de seis millones de libras, de los cuales

---

4. IBIDEM, pág. 31

el Gobierno recibió el 50%, el que fue totalmente gastado en disputas civiles. (5)

Como se puede apreciar, de los primeros empréstitos llevados a cabo por México no se utilizaron de una manera equitativa con las necesidades del país, sino que se le dió mayor importancia a otros gastos que también siendo importantes no se llevaron a cabo equilibradamente.

También se realizaron inversiones directas, principalmente de Inglaterra, en el establecimiento de compañías Mexicano-Británicas, de las que destacó la Compañía Anglo-Mexicana, empresa que tuvo como objetivo la explotación de algunos yacimientos minerales; otros países que se hicieron notar fue la de los inversionistas franceses, quienes en base al establecimiento de almacenes y tiendas comerciales lograron obtener algunas utilidades.

A diferencia de otras inversiones, el gran atractivo fue la realizada en actividades mineras, las que atrajeron a capitalistas ingleses y demás países europeos, actividad que quedó libre de explotación al retiro de los españoles, a raíz de nuestra independencia; el interés sobre la materia minera trajo consigo nuevos capitales y tecnologías europeas, pero que por la inestabilidad política existente en el país, no dió grandes resultados.

---

5. Eduardo L. Suárez; Capital Extranjero y Desarrollo Económico de México. Un enfoque histórico 1810-1850; Revista de Comercio Exterior, agosto 1970. págs. 636-638.

Ante el movimiento de los capitales extranjeros en México se hizo necesario rehabilitar campos mineros, que siendo una de las principales actividades, debían dar mayores facilidades para su mejor explotación y aprovechamiento, así que se derogaron leyes y artículos de la Ordenanza impuesta por el régimen español que prohibía a los extranjeros adquirir en propiedad el subsuelo de las minas y se les dieron facultades para adquirir las que se fueran habilitando.

Toda esta penetración extranjera aunque causo desagrados tanto a ciudadanos como a algunos gobernantes, los cuales no veían positivo la entrada de aquellos en el país; fue una medida positiva que iba dirigida a beneficiar la economía nacional y sobre todo a desarrollar las áreas de mayor importancia para el país. Por eso, la Constitución de 28 de diciembre de 1836 se señalaron algunos aspectos dirigidos a extranjeros (artículo 12), determinando que gozaban de todos los derechos naturales, y además, de los que se estipulen en los tratados; no obstante, les prohibía la adquisición de la propiedad raíz, si no se naturalizaban o se casaba con mexicana; y también el traslado de la propiedad inmueble, si no se cumplían los requisitos y se pagaban las cuotas que establecieran las leyes; medidas que se establecieron para la protección de la propiedad nacional respecto a la adquisición por parte de los inversionistas extranjeros, pero que dichas restricciones fueron levantadas en las Bases Orgánicas del 12 de julio de 1843, que reemplazaron a la Constitución Centralista de 1836, declarando en su artículo 10:

que los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan - las leyes y sus respectivos tratados. "Empero por Ley del General Santana, del 23 de septiembre de 1943, se prohibió y limitó a los extranjeros en todo el Territorio Mexicano, el comercio a menudeo". (6) Todas estas restricciones fueron el inicio de una mejor reglamentación legal respecto con extranjeros, las cuales desembocaron en el primer cuerpo legal que en forma sistematizada reguló la entrada de extranjeros en nuestro país, que fue la Ley de Extranjería y Nacionalidad del 30 de enero de 1854, promulgada por Santana. (7)

Como consecuencia de las medidas tomadas y de la nueva Ley de Extranjería, las inversiones extranjeras no siguieron entrando en nuevas cantidades de capital, por circunstancias de límite a la calidad de extranjero, pero en 1860, el Gobierno emitió 15 millones de pesos en bonos, los cuales vendió en mercados europeos, obteniendo tan solo en efectivo \$ 75,000 pesos, pues el restante fue a dar a manos de intermediarios, y como de costumbre la suma recibida fue usada para financiamiento de nuevas disputas armadas.

Dos años después, el Emperador Maximiliano - que había venido de Europa para convertir a México en un Imperio, así como la de restablecer su situación política y económica; de terminó que los extranjeros que adquirieran en el Imperio propiedad

---

6. Ortíz Nava A.G. Op. cit. págs.19-20

7. Diario Oficial de 30 de enero de 1854.

territorial de cualquier género, por el solo hecho de adquirir la son mexicanos, criterio que se fundamentó en un artículo de la Constitución de 1857, y que fue considerada como la base de legislaciones contemporáneas, haciendo referencia al Artículo 30; quien consideraba como mexicanos a "los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten su resolución de conservar su nacionalidad".

El mismo emperador Maximiliano pidió prestados varios millones de pesos de fuentes europeas, los cuales - gastó en la infructuosa defensa del Imperio, que en ese momento estaba por caer, debido a las presiones políticas nacionales del país que no deseaban un Imperio y mucho menos estar bajo - mando extranjero una vez más.

Uno de los primeros bancos que se establecieron en México fue el Banco de Londres, México y Sudamérica en - el año de 1864, el que comenzó sus operaciones con un capital - inicial de sólo \$ 500,000 y constituyendo así, el primer intento de integración de una estructura financiera que favoreciera materialmente al país.

Se dijo que después de Maximiliano " ... la industria y el comercio tomaron nueva vida bajo el impulso de la empresa y capital extranjero". (8)

---

8. Eduardo L. Suárez; op. cit. págs. 636-638

Durante el Gobierno de Benito Juárez (1867-1872), se crearon las condiciones sobre las que iba a ingresar el capital extranjero a México, igualmente durante este Gobierno se presentaron en la Cámara de Diputados, iniciativas de -- concesiones ferrocarrileras de las que destacaron como las más importantes, las que deseaban la construcción de una vía férrea interoceánica, entre los puntos comprendidos en el Golfo de México y otro en la Costa del Pacífico, empresas que estarían patrocinadas por capitales norteamericanos que en esos momentos sostenía mejores relaciones con el Gobierno mexicano.

Siguieron fluyendo a nuestro país nuevas inversiones extranjeras directas, aunque las relaciones diplomáticas con otros países no eran del todo satisfactorias, debido en términos generales a los trastornos públicos que en el país se seguían originando.

La actividad ferrocarrilera fue de las actividades que fue en aumento, y para 1873 en el mes de enero se inauguró el Ferrocarril de Veracruz, con capital inglés, siendo el único en todo el país; para 1876, las vías férreas habían aumentado a tal grado que se encontraban en todo el territorio nacional, 641 kilómetros de vía herrada, las cuales vinieron a facilitar nuevas actividades económicas importantes.

Fue así como se habría de dar una transformación radical en todo el aparato económico de México, debido al

proceso de crecimiento de las inversiones extranjeras, que alcanzaron su etapa de auge en las postrimerías del porfiriato, las que se encaminaron a las áreas económicas más importantes para el avance económico del país.

#### 1.4. EL PORFIRIATO 1876-1910.

Para dar comienzo al estudio del porfiriato, es necesario hacer notar que debido a lo extenso del tema, tan sólo nos referiremos de manera general a la situación con que México recibió los capitales extranjeros, que en grandes cantidades entraron al país, así como a la participación de estos capitales en las áreas en donde el interés fue mayor; y por último como vino a influir al final de la etapa su actuación en el país.

Fue una etapa que se distinguió por la entrada sin límite de capitales del exterior, tanto de origen europeo como norteamericano y a cuyo control pasaron la mayor parte de las áreas económicas más importantes del país. Esta dominación por parte de los inversionistas extranjeros fue debido, principalmente al manejo tan deficiente y a los mínimos beneficios que estaban dando al país todas y cada una de las actividades, las que se encontraban materialmente en un estancamiento tanto político como económico y a falta de los medios idóneos para su mejor aprovechamiento.

Fue por eso que se dijo que la historia de las inversiones extranjeras en México comienza en 1876, cuando Porfirio Díaz asume la presidencia, después de una época de - inestabilidad política y económica, durante la cual había fluido al país, en forma limitada capital predominantemente europeo y que la posición del inversionista extranjero en la época de Díaz en la etapa siguiente cambió de tono; así fue como se fomentó la entrada de capital extranjero con el único fin, el de llevar a - cabo una política económica benéfica al país y su crecimiento en cualquier ámbito económico; esta política fue fomentada por una serie de preferencias que resultaron con un incremento rápido de las importaciones de capitales.

Desde luego que la participación extranjera sería dirigida a dar un cambio en la rama económica más impor- tante del país, que se constituía por las actividades que mayores utilidades otorgaría a México.

El panorama existente en los principios de - esta época fue: la economía nacional se hallaba en un total es- tancamiento, cuya estructura se encontraba muy por debajo de su nivel, la producción general no estaba logrando satisfacer las necesidades internas que se estaban generando en el país, la in- dustria se hallaba en plena decadencia tan sólo limitada a un - grupo de industrias de mero consumo interno, se tenía para enton- ces una deuda externa elevada, producto de los empréstitos reali- zados con anterioridad a esta etapa, igualmente se denotaba un

déficit presupuestal de más de 20 millones de pesos y que el Gobierno deseaba para cubrir los gastos más importantes, un presupuesto deseable de 40 millones era el medio para encontrar el nivel adecuado a nuestras necesidades; la escasez de recursos financieros limitaba la formación de capital interno y el déficit presupuestal eliminaba cualquier ahorro realizado, el capital nacional tenía una participación de financiamiento de menos del 50% de toda la inversión bruta del país y era financiado por inversionistas extranjeros, los cuales venían de menos a más en el presente régimen porfiriano. Las mínimas inversiones en el país las representaban los ferrocarriles, que en su mayoría era de capital inglés; el Ferrocarril Mexicano era el más importante, el que era controlado por Inglaterra.

Las manufacturas se mantuvieron en pie y tan sólo la población extranjera se formaba principalmente por comerciantes, maestros, editores, profesores, empleados de ferrocarriles, algunos financieros-hombres de negocios, ingenieros civiles, administradores, y demás trabajadores; que en resumen, no proporcionaban lo que México esperaba obtener, era pues, un panorama lleno de variantes y desajustes en cada una de las ramas de actividad económica, que vino a desembocar en la necesidad de acudir y traer capital extranjero capaz de mejorar las condiciones prevalecientes en el país. Estas inversiones extranjeras, principalmente directas, vinieron a abarcar todas las ramas económicas de primera línea, llegando a decirse que la riqueza nacional estaba en manos extranjeras y conforme se establecieran en el país difícilmente serían reemplazadas.

"Al abrirse completamente las puertas al capital extranjero privado en el último cuarto del siglo XIX, la inversión interna se dedicó a las actividades que servían en una u otra forma a los intereses de los grandes centros - industriales proveedores de capital y consumidores de materias primas procedentes de las periferias". (9)

Las actividades en el que mayor interés se tuvo para incrementar el dominio del exterior, fueron las relacionadas con los ferrocarriles, las empresas mineras, algunas instituciones bancarias, gran influencia en el comercio y menos en la agricultura, algunos servicios públicos, especialmente - el servicio de luz eléctrica y por último, la industria.

Las relaciones diplomáticas de nuestro país no eran del todo favorables, principalmente con algunos países europeos y aún más las condiciones mundiales imperantes en esos años no permitieron la aportación de nuevas inversiones en México, por lo que las inversiones norteamericanas fueron las que - mayor intervención tuvieron en nuestro país; pronto estas inversiones habrían de compartir con nuevas naciones el inmenso campo económico nacional.

Estados Unidos era el único país que podía - invertir capitales en México; deseando hacerlo tanto por motivos

---

9. Miguel S. Wionczek; Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina; Editorial Joaquín Mortiz, S.A. México 1971 pág. 138

económicos como por políticos, su participación se llevó a cabo en casi todas las ramas de la actividad económica, habiendo destacado en la minería y los ferrocarriles, en las que se les concionó para su mayor explotación.

La construcción de cinco sistemas de ferrocarriles con una extensión de 3 000 Kms. mediante un subsidio de 22 millones de pesos, principalmente en zonas del norte del país, facilitó el transporte y comunicación a través de poblados alejados, asimismo la adquisición de importantes líneas férreas, destacando las llamadas Central y Nacional que habían sido dominadas por capitales ingleses, que al no poder seguir controlando las por motivos de propiedad y su regulación pasaron a manos de Estados Unidos. Estas líneas férreas atrajeron mayores beneficios, al instalarse a lo largo de ellas líneas telegráficas que mejoraron las condiciones de comunicación.

Al lado de las inversiones en ferrocarriles, la industria minera aumentó su interés para 1881, las inversiones norteamericanas adquirieron La Cananea, mina ubicada al sur de la frontera con Arizona, la que creó un flujo de inversiones muy importantes con respecto a la minería, porque teniéndola tan cercana del territorio norteño y debido a la extensión de vías ferroviarias, su dominación fue cada vez mayor, cosa que se hizo notar porque para años posteriores contaban con 30 millones de dólares invertidos en la minería mexicana y sumando para 1886, 40 compañías norteamericanas que trabajaban en México; la más importante

era la compañía de Plata Batopilas de Nueva York, que en 1887 se unió a otras cinco para formar la compañía Batopilas y que juntas representaban un capital invertido por nueve millones de dólares.

En este mismo año, la Ley de Minería y después la de 1942, favorecieron sin reservas la introducción de capitales extranjeros en donde los Estados Unidos, se consolidaron en la inversión minera, y el código minero de 1885 con anterioridad había dado inicio a la entrada de extranjeros en esta área.

Como consecuencia de esta ilimitada actividad, nuevos inversionistas se sintieron atraídos y buscaron mejorar las desfavorables relaciones diplomáticas con México, originando nuevas inversiones aparte de las norteamericanas, las que en conjunto se cuantificaron a lo largo del período - del porfiriato en 249 500 000 dólares con una participación en la inversión total bruta del país en un 61.7%

Debido al interés que se despertó en las áreas de minería y ferrocarriles, Gran Bretaña fue uno de los primeros países que tuvieron una participación mayor en estas actividades, desde la construcción de algunos ferrocarriles; como el Ferrocarril Mexicano en 1873 que iba de Veracruz a México, pero su auge tan sólo duro cuatro años (1887-1890); y en los cuatro siguientes se observó una notable depresión, a la

cual sigue un progreso hasta llegar a otro auge, en 1899-1908. (10)

En compañías férreas, Gran Bretaña poseía una cifra total de 20,270,000 dólares, de los cuales pasó a finales del período a control nacional, tan sólo quedando la Mexican North-Western, por lo que se confirmó el auge tan solo de algunos años y que tuvieron que abandonar esta actividad, dejándola en manos de inversionistas norteamericanos.

La concentración de capital en los ferrocarriles obligó al Congreso Mexicano a promulgar una ley que autorizó al Presidente a conceder contratos para la construcción de ferrocarriles internacionales e interoceánicos, con la condición de que tales concesiones no excedieran a 99 años, y al término de estas pasaban a integrarse a propiedad de la Nación, la que por medio de su Gobierno podría bajo autorización nombrar interventores y representantes ante el Consejo de Administración, así las compañías debían rendir informes detallados sobre sus finanzas, tarifas y cuotas aprobadas por el Gobierno.

En la minería, Gran Bretaña no tuvo grandes resultados, pero que aún así logró el control de 47 compañías mineras, su capital se vio aumentado y con base a la ley minera se obtuvieron en sus poseedores mejores oportunidades de explotación. "Una de las minas más importantes inglesa fue la del Oro Mining and Railway Co. Ltd. con un capital de 1,150,000, tanto de México,

---

10. Daniel Cosío Villegas; Historia Moderna de México; El Porfiriato Vida Económica, Vol. 7, Tomo II; Editorial Hermes; México 1965, pág. 1015.

como de toda América excepto algunas de los Estados Unidos". (11)

Hubo una gran disminución del capital inglés en la minería cuyo interés vino a menos debido principalmente a las condiciones financieras por las que Gran Bretaña pasaba, además por la incertidumbre causada por la baja de la plata a cuyo precio se ligaba el valor del peso; la Secretaría de Fomento calculó según estadísticas al capital inglés invertido en la minería en 116,887,140 pesos; con 448,688,714 y un 14.1% del total de su inversión.

Pasando a las inversiones francesas en los ferrocarriles y la minería mexicana, tan sólo se destacaron en la inversión en los ferrocarriles, pero que aún así su interés fue otro: la agricultura y el comercio. La minería no les llamó mucho la atención que con las facilidades del Gobierno Federal no supieron participar de manera mayoritaria; pero debido a la disminución del capital inglés se ubicaron como el segundo país, - después de los Estados Unidos en esta área minera.

Continuando con las inversiones alemanas, - estas tuvieron dos orígenes; las directas y las indirectas, y que debido a su necesidad económica de extenderse tuvo la necesidad de exportar, pero su inversión no tuvo beneficio y tan sólo su inversión directa fue muy pequeña; en realidad deseaba arraigar alemanes en México más que invertir, por lo que su actuación en estas actividades fue casi negativa para el país.

---

11 . IDEM. pág. 1096

Esta misma tónica representaron las inversiones holandesas, cuyo único interés se dibujó hacia el comercio, bancos o algunos otros servicios públicos, y tan sólo se alzó - por encima de Alemania en lo correspondiente a vías férreas.

CUADRO A INVERSIONES EXTRANJERAS EN FERROCARRILES

	DOLARES	%
Estados Unidos	137 341 731	42
Gran Bretaña	86 394 800	29
Francia	57 220 000	19
Holanda	10 311 700	5
Alemania	9 360 000	24
Suiza	<u>3 891 500</u>	<u>1</u>
T O T A L	304 519 731	100

CUADRO B

CALCULO APROXIMADO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS  
EN MINERIA

		P E S O S	%
Estados Unidos	Dls. 249 500 000	499 000 000	61.7
Francia	Frs. 448 870 900	179 552 000	21.8
Gran Bretaña	L. 448 088 714	116 887 140	14.1
Otros	Dls. 10 830 000	<u>21 770 000</u>	<u>2.4</u>
	TOTAL	817 199 140	100.00

FUENTE: C. Villegas; págs. 1077-1105

Otra de las áreas que durante el porfiriato tuvo una influencia determinante en nuestro desarrollo económico, fueron las inversiones extranjeras indirectas, las cuales mediante la gestión de múltiples empréstitos públicos generaron la intervención de varios países y por lo tanto de que se acrecentara la deuda pública externa de México.

De entre los países que intervinieron al respecto, estuvo Alemania; quien mediante su banca, prestó con la finalidad de dar fin a la construcción de la línea férrea de Tehuantepec, propiedad de la Federación, además los capitales neoyorquinos realizaron préstamos de 30 millones de pesos para el pago de subsidios ferroviarios; éstos no fueron los primeros ni los últimos, y para 1890 se pensaba en la gestión de nuevos empréstitos, uno de 100 millones de dólares, cuyo destino sería el de pagar empréstitos anteriores y el de unificar el tipo de interés a una cantidad menor; pero los proyectos de gestión no se llevaron a cabo por considerarse no apto a la situación que se iba dando en México y se tuvo que postergar para mejores condiciones.

En los inicios de 1893 se gestionó un llamado Empréstito exterior mexicano destinado al arreglo y consolidación de la deuda pública, contraída por motivos de pérdidas en el campo a cuyo presupuesto tuvo que aumentarse, dando como resultado un desequilibrio en el presupuesto general del país.

México hubo de acudir a obtener créditos a corto plazo que devengaban el 7% de interés: 600 mil en 1892 y 267,500 en 1893 a través del Banco Nacional, por sí y en representación de diversas casas bancarias de Berlín, Londres y París. (12)

Antes de finalizar el año de 1897, conseguidos más préstamos y además, más sólido el crédito mexicano, el Gobierno mexicano hubo de recibir proposiciones de varios países de entre los cuales estuvo también Estados Unidos, para realizar y concretar un negocio, un empréstito cuyo producto habría de invertirse en reembolsar por separado los títulos de los empréstitos antiguos, no se trataba de ofrecer a los tenedores un canje de títulos, sino de sustituir los acreedores del Gobierno mexicano en el antiguo continente por otros en el nuevo.

Así surge la Ley del 9 de Junio de 1902, la que autoriza la emisión de títulos de la deuda pública a plazo corto o largo, para atender el importe de varias obras públicas previamente mencionadas, así que el Ejecutivo tuvo que esperar el momento para negociar el empréstito que estando en condiciones adecuadas se podía llevar a cabo, y mediante una autorización legislativa se obtuvo nuevo empréstito por 40 millones de dólares, cuyo objetivo sería el de recoger obligaciones del tesoro 4 1/2 % por dólares, dls. 18 500 500 y dos deudas en pesos plata, certificados especiales por 6 millones de pesos y bonos 6% por 15,122,000;

---

12. IBIDEM. Pág. 1033

el total en dólares 29,061,000, quedando sólo 6 539 000 para - aplicarlo a obras públicas, como construcción de puertos, líneas ferroviarias, etc.

Ahora bien era evidente que la deuda externa de México cada día era más alta, esto unido a que el país se desarrollaba lentamente y no producía los recursos necesarios para hacer frente a la deuda exterior total cuantificada en más de 49,801,399 millones de dólares, consecuentemente la influencia de capitales extranjeros en la economía mexicana era determinante, ya que todo el grueso de los ingresos del Gobierno provenían de empresas extranjeras que de manera directa intervenían en el actuar de México.

#### CUADRO C

##### INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA DEUDA PUBLICA

	DOLARES	%
Francesas	32 813 200	65.8
Británicas	8 276 600	16.5
Norteamericanas	5 932 254	11.9
Holandesas	2 579 945	5.4
Alemanas	200 000	0.4

---

FUENTE: C. Villegas; pág. 1053.

Tocante a la actividad bancaria fue netamente extranjera, actividad que fue creciendo desde el establecimiento del primer banco en el país; los bancos franceses fueron de los primeros en interesarse en el área y a falta de un banco de emisión tomó el control casi total de la banca mexicana. El Gobierno de México deseaba un banco con capital nacional, y en 1881 se fundó el Banco Nacional Mexicano con una participación francesa y mexicana; banco que más tarde en 1884 se convierte en Banco Nacional de México como resultado de la fusión con el Mercantil, Agrícola e Hipotecario recibiendo además capital español.

En este mismo año de 1884 surge el Código de Comercio Mexicano el que se dirigió a regular el establecimiento de bancos emisores de títulos de crédito al portador, los que sólo podían ser explotados por una sociedad anónima mexicana, constituida dentro de los cuatro meses siguientes al otorgamiento de la concesión; al respecto se reconoció como uno de los ordenamientos de carácter nacional que buscó la manera de beneficiar más a los inversionistas mexicanos otorgándoles mayores facilidades sobre esta actividad bancaria. Para 1889 el capital británico se hizo presente con la creación y nacimiento del Banco de Londres y México cuyo capital fue de \$ 1,500.00; en este mismo año el Banco Central Mexicano dominado por capitales alemanes y norteamericanos empezó a operar, el que para 1908 ya poseía invertido una cantidad de 30 millones de dólares.

Antes de 1902, el Banco Transatlántico Alemán abre una sucursal en México (Dentsche veberseeische bank), creado

en 1886, sucursal que alcanzó una cifra de 10 millones de marcos y en 1909-10 nuevas sucursales surgieron en México y Torreón, como fue el banco Germánico de la América del Sur, S.A. (Deutsche sudamerikanische bank aktiengesellschaft).

Consecuentemente la actividad bancaria que había empezado con buenos resultados, tuvo que financiar nuevas ramas también importantes (compañías agrícolas), esta necesidad dió como origen los bancos hipotecarios, por lo que las casas norteamericanas adquirieron el Banco Hipotecario Mexicano, al que transformaron en Banco Internacional e Hipotecario de México (International and Mortgage Bank of Mexico), obteniendo el control de la actividad financiera nacional, con la excepción de capitales franceses y alemanes que mediante el Banco de Crédito Inmobiliario Mexicano (Credit Founcier Mexican), siguieron actuando y con buenos resultados en toda la actividad financiera, especialmente en la actividad hipotecaria.

## CUADRO D

## INVERSIONES EXTRANJERAS EN BANCOS

	PESOS	%
Francesas	99 994 000	60
Norteamericanas	34 328 300	42
Ingleses	17 557 900	11
Alemanas	12 000 000	7
Holandesas	2 000 000	1

FUENTE: C. Villegas, pág. 1063

Ahora haremos referencia a otras actividades que también tuvieron muchísima importancia en el desarrollo económico de México como era toda la inmensa riqueza petrolera, que junto con la industria se explotaron ilimitadamente, debido ésto a la falta de una ley que pudiera nivelar los beneficios tanto - para el país nacional como para los extranjeros, quienes en su mayoría obtenían los mejores beneficios.

El conocimiento de la potencialidad del país en este campo, atrajo el interés de inversionistas norteamericanos e ingleses, los que empezaron a introducirse mediante sus - principales empresas petroleras (Gran Bretaña Mexican Eagle Oil Co.), y fue hasta 1901 cuando con la Ley del Petróleo se concedieron amplísimas franquicias en favor de los inversionistas extranjeros, las que tuvieron un incremento con más claridad debido a esas concesiones.

Esta ley facultaba al Gobierno para otorgar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y zonas federales, como eran las costas, ríos y lagunas, etc., estas concesiones se otorgarían mediante obligaciones de inversión, estableciendo una renta mínima de cinco centavos por hectárea y además la obligación de pagar un 7% de las utilidades al Gobierno Federal, y el 3% a los gobiernos de los Estados en donde se encontrarán las zonas federales concesionadas (13).

---

13. Diego López Rosado; Historia Económica de México; Tomo II México, D.F. 1965, págs. 54-55. Editorial Pormaca, S. I..

La ley reconocía el privilegio de los dueños de la propiedad privada para explotar el petróleo, confirmando el sistema de las leyes mineras vigentes; pero aún así se estableció; que se autorizaba a la expropiación de terrenos particulares para ejecutar obras de explotación petrolera, además, la misma ley facultaba al Gobierno a fundar actos según las circunstancias, restituyendo en parte la posibilidad de explotación bajo el régimen de concesiones y dejando ambiguamente a salvo los derechos de los particulares.

Por consiguiente se calculó aproximadamente que las inversiones extranjeras en el petróleo era por un total de 104 000 000 millones de pesos, dominando la coparticipación británica-francesa, y no muy atrás las inversiones norteamericanas.

En lo correspondiente a la industria, tampoco tuvo un interés inicial, puesto que para 1886 existían muy pocas industrias importantes; la inversión británica se mantuvo con dos de sus más importantes compañías industriales, las que daban abasto a otros campos; estas fueron: la North Mexican Foundry y la Mexican National Packing, Co.

La industria textil fue mínima con una intervención de capital español y francés; este último empezó a ganar terreno controlando industrias diversas, algunas de ellas provisionaban almacenes franceses, por consiguiente en 1889 constituyó

la compañía industrial de Orizaba, S.A. (CIDOSA), la que funcionó principalmente en la explotación de fábricas de hilados, tejidos y estampados, y en 1896 otra compañía más, al adquirir - nueva fábrica de tejidos de lana San Ildefonso a cuyo capital invertido ascendió a 3 millones de pesos, determinando que la mayor parte del capital invertido era de origen francés y tan solo una reducida porción era de origen mexicano.

En 1909 aumentaron las inversiones francesas en la fabricación de diversos artículos necesarios para México, como por ejemplo; el calzado, destilerías, fundidoras de acero y fierro, cuyo total se confirmó en 71 932 368 millones de pesos, teniendo en sus manos la mayor parte de esta rama económica.

Algunas inversiones de menor participación fueron las norteamericanas a cuyo interés fueron otras áreas; también Alemania intervino con sus capitales modestamente, ya que no ascendían a un valor tan cuantioso como los franceses, quienes con 40 empresas distribuidas en todo el territorio nacional controlaban la mayor parte de las industrias en México.

#### CUADRO E

##### INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA INDUSTRIA

	PESOS	POR CIENTO
Francia	71 932 268	55.2
Alemania	26 960 000	20.5
Estados Unidos	21 200 000	16.1
Gran Bretaña	10 855 800	8.2
Total	<u>130 948 168</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: C. Villegas; pág. 1121

Por su parte, los servicios públicos - también se vieron influidos por la participación extranjera, - predominando la inversión británica, la que tuvo que compartir con Canadá la explotación de estos servicios. La industria - hidroeléctrica destacó más que otros servicios, apareciendo in- teresados varios países extranjeros, como, Estados Unidos quien llegó a adquirir algunas empresas de luz y fuerza eléctrica; el capital alemán también se dejó ver mediante la obtención de va- rios contratos de luz y fuerza de la Ciudad de México, contratos que para 1905 vendió a inversionistas británicos.

La aparición de empresas canadienses cambió el panorama existente, las que en 1907 adquirieron el control de varias compañías eléctricas compartiendo junto con Gran Bre- taña el aprovechamiento de este servicio público. El capital - extranjero en compañías de luz y fuerza, que por el momento era la más sobresaliente, pero no la única, se valoró en 237 711 000 millones de pesos:

## CUADRO F

INVERSIONES EN EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS  
(TELEFONOS-TELEGRAFOS-AGUA-LUZ Y FUERZA)

	DOLARES	PESOS	%
Gran Bretaña-Canadá	105 779 000	211 558 000	89
Estados Unidos	5 988 000	13 473 000	6
Francia	25 100 000	10 040 000	4
Holanda	1 320 000	<u>2 640 000</u>	<u>1</u>
TOTAL		237 711 000	100

FUENTE: C. Villegas. pág. 1089

Otra actividad que poco a poco fue adquiriendo un gran interés para los inversionistas extranjeros, fue la agricultura y todo lo relacionado con el terreno mexicano; este interés se inició con los ingleses quienes mediante compañías -compradoras de terrenos obtuvieron grandes beneficios, igualmente Estados Unidos logró mantener el control pleno del campo; Francia aportó a la agricultura inversión indirecta, vía bancos, - que mediante créditos agrícolas e inmobiliarios trajeron grandes utilidades, pero su inversión directa fue menos.

Para finalizar, el comercio así como los establecimientos mercantiles como fuentes de ingresos directos, estuvieron en manos tanto mexicanas y españolas, y en menor grado comerciantes franceses y alemanes quienes participaban en un 22% del comercio exterior establecido en México.

Toda esta participación extranjera en casi todos los sectores económicos del país, en el período de 1876-1910, tuvo como consecuencia inmediata una dependencia hacia el exterior, la que sólo se podía abandonar a base de superación a nivel nacional; el cuadro G expresa en cifras y por sectores, así como los países que tuvieron intervención en el área productiva del país.

Una vez visto aunque de manera suscita toda la intervención extranjera en el país, existía al finalizar este período una aparente situación favorable para iniciar y sostener un desarrollo económico de alto nivel; todo el mercado estaba en

manos de capitales extranjeros y los restantes se hallaban aún subdesarrollados.

Todo el aprovechamiento por parte del exterior, se había realizado sin la más mínima restricción y por lo tanto mayores beneficios para el exterior; es cierto que todas las actividades realizadas por los extranjeros tuvieron un impacto favorable al desarrollo general de México prerevolucionario, mediante la superación en la capacidad de importación, de los ingresos fiscales, del empleo, la disponibilidad de la infraestructura para el comercio interno y la provisión de ciertos insumos, principalmente de energía eléctrica, el nacimiento del sector industrial y comercial nacional. No obstante el precio político de esas ventajas económicas nacidas del flujo del capital extranjero hacia México era sumamente alto.

Por consiguiente la necesidad de recibir a las inversiones extranjeras, elevó rápidamente el nivel económico del país; pero que aún así no se habían dado los beneficios que México debía obtener, creando desconfianza para posteriores años.

La situación general del país al finalizar el porfiriato demostraba que a pesar de haber dado ventajas mediante nuevos conocimientos técnico y comerciales, no fueron dirigidas a beneficio total del país, en especial al sector campesino, quienes seguían en una situación precaria; México había obtenido una mejor cara, pero no todos se beneficiaron con la entrada de capital

tales extranjeros quienes por supuesto se llevaban utilidades más altas, dejando tan sólo en el país receptor de estas inversiones, una menor ganancia.

Para los años posteriores se mejorarían las condiciones sobre las cuales habría de participar la inversión extranjera, buscando por consiguiente una mayor participación en las utilidades y un mejor equilibrio nacional y extranjero.

CUADRO G

Monto General aproximado de las Inversiones Extranjeras en México por países y por ramas (en pesos, valor 1911)

	ESTADOS UNIDOS	GRAN BRETAÑA	FRANCIA	ALEMANIA
Deuda Pública	59 322 540	82 760 000	328 132 000	2 000 000
Bancos	34 328 300	17 557 900	99 994 000	12 000 000
Ferrocarriles	534 683 462	401 396 000	116 240 000	18 720 000
Servicios Públicos	13 473 000	211 558 000	10 040 000	- - -
Minerales y Metalurgia	499 000 000	116 887 140	179 552 000	- - -
Bienes Raíces	81 420 000	90 900 000	16 000 000	6 000 000
Industria	21 200 000	10 855 800	71 932 368	26 960 000
Comercio	8 960 000	280 000	80 000 000	- - -
Petróleo	40 000 000	57 200 000	6 800 000	- - -
Totales	1 292 387 302	989 984 840	908 690 368	65 680 000

FUENTE: C. Villegas: págs. 1154

CUADRO G  
(Continuación)

	HOLANDA	OTROS	SUMA POR RAMAS
Deuda Pública	25 749 450	- - -	498 013 990
Bancos	2 000 000	- - -	165 880 200
Ferrocarriles	23 074 000	36 432 000	1 190 545 462
Servicios Públicos.	2 640 000	- - -	237 711 000
Minerales y Metalurgia	- - -	21 760 000	817 199 140
Bienes Raíces	- - -	- - -	194 410 000
Industria	- - -	- - -	130 948 168
Comercio	- - -	32 890 000	122 130 000
Petróleo	- -	- - -	104 060 000
Totales	53 513 450	91 082 000	3 400 837 960

México iría saliendo de su dependencia, y marcando una mejor fisonomía frente a otros países subdesarrollados y que si bien el porfiriato logró la pacificación del país, mediante el gobierno de Porfirio Díaz, no pudo obtener mayores beneficios de los que se hubiera deseado para México, pero que nuestro desarrollo económico no se encontraba como al principio, sino que se había avanzado por lo menos a la mayor parte del camino que el país tendría que seguir para mejorar las condiciones generales de nuestro desarrollo nacional.

## 1.5. LA REVOLUCION 1911-1924

La época revolucionaria se vió caracterizada por la total reestructuración de las condiciones habidas durante la dictadura de Díaz, reajustes se tendrían que dar, en todos - los sectores en donde los extranjeros tuvieron participación.

México, se mantenía en una situación no muy alagadora, puesto que, las inconformidades con respecto de la situación política económica y social surgidas al finalizar el - porfiriato, vinieron a manifestarse en el presente período por movimientos armados en contra de las irregularidades y pocos - beneficios que las mayorías obtenían, pretendiendo una mayor intervención por parte de los mexicanos en cualquier actividad -- del país.

Todos estos movimientos y circunstancias obligaron a Díaz a entregar el Gobierno del país, en mayo de 1911 - para alejarse de la situación adversa en la que se encontraba.

Uno de los principales precursores del establecimiento de un mejor gobierno fue Francisco I. Madero, quien pretendía darle a nuestro país otra fase diferente frente a todos, especialmente a los extranjeros radicados en México.

Madero en la presidencia se enfrentó a una - administración deficiente, tan sólo contando en la Tesorería Na

cional con un total de 62 millones de pesos, como única fuente para enfrentar las obligaciones existentes; en los primeros - años las inversiones extranjeras estaban controlando la mayor parte de las actividades económicas del país, las que significaron un 66% de la inversión total en el país.

El Gobierno de Madero derogó disposiciones que Díaz mantuvo vigentes y estableció nuevas órdenes en favor de - México; anuló la aprobación de enajenar terrenos nacionales a un solo individuo o empresario en extensión mayor de 5 mil hectáreas, esto relacionado con la materia agraria, pretendió mantener relaciones hacendarias con países europeos de los que era aún deudor, así también la limitación y establecimiento de bases para regular la materia extractiva, igualmente tenía en mente aplicar - un impuesto a las empresas que explotaban los yacimientos petrolíferos.

El Congreso de la Unión autorizó durante el régimen de Madero, algunos préstamos, de los que destacó el realizado hecho por la empresa Speyer y Co. en Nueva York y Londres, por la cantidad de 10 millones de dólares, al 4.5% anual pagadero en un año; esto significó aumentar a más de 313 millones de pesos para 1913. Nuestra Deuda Externa.

En efecto, al inicio de la Revolución, la inversión extranjera se encontraba en actividades del petróleo, - ferrocarriles, algunos servicios públicos, la minería y otros, por lo que se pretendió ampliar facultades a socios nacionales

a expensas de reducir la participación extranjera en algunos sectores como el transporte, banca, hidrocarburos y demás que eran importantes para el desarrollo del país.

Toda esta política de Madero, los extranjeros no la veían positiva a sus intereses y buscaron la manera de que no se aplicara definitivamente, la presión fue constante para obtener un acuerdo con respecto a la hostilidad que se estaba generando en contra de las inversiones extranjeras directas. Algún autor respecto a esta situación, expuso que los extranjeros presionaban al país, mediante sanciones en contra del Estado y la sociedad mexicana con el fin de cambiar sus políticas hacia los inversionistas privados extranjeros, conflicto que apenas durante la década de los sesentas tendría resolución. (14)

Todo esto tuvo una gran repercusión en la dependencia económica del país, que junto con el asesinato de Madero, lo colocaron en una nueva inestabilidad política que si bien las medidas que se adoptarían en favor del país no dieron frutos, al menos pretendían mejorar la situación que se venía presentando y ya con Huerta en el poder el panorama de México tomaba cauces diferentes y en particular de la actuación de extranjeros en los sectores tradicionales de explotación.

Después del golpe de Victoriano Huerta, el Congreso volvió a autorizar un nuevo empréstito por parte del Banque de París et Pays Bas, por un valor de 6 millones de pesos

14·Miguel S. Wionczek; op. cit. págs. 141-142

el que fue gastado en las luchas armadas revolucionarias, dando como resultado que el Banco Central se viera en serias dificultades financieras y que para 1914 se declarara en moratoria sobre el pago de servicios de la deuda externa, y a través de sucesivas renovaciones de dicha moratoria, no se hiciera ningún pago durante casi todo el período, por lo tanto la suspensión en el pago de la deuda pública, y más adelante la situación respecto a la guerra civil agravaría más el aspecto financiero de México y consecuentemente de la economía general del país.

En 1915, el Gobierno de México, garantizó la emisión de 50 millones de pesos, en bonos oro, los que se vendieron a mercados en europa, cuyo capital fue prestado a la empresa privada, en la que se distinguió una desigualdad en el reparto, puesto que, tan sólo algunos individuos fueron los que recibieron la totalidad del préstamo.

Todos estos préstamos en favor de México y durante el Gobierno de Huerta, más que beneficios, trajo consecuencias negativas cuya principal fue el endeudamiento externo y el abandono de los sectores que más necesitaban ser financiados.

Calculando la participación de los extranjeros en la economía del país, se estimó que los Estados Unidos intervenían con alrededor de 1,292 millones de pesos, o sea el 38% del total; los países europeos en conjunto absorvían la diferen-

cia, destacando Gran Bretaña, con un 29.1% del total y Francia con el 26.7%.

El grueso de la inversión estaba localizado en ferrocarriles, minas y préstamos del Gobierno que absorbían el 71.9% del total, el resto se ubicaba en servicios públicos, bienes raíces, negocios bancarios, industria, comercio y petróleo (15).

Podemos mencionar que la estabilidad política de México no estaba aún definida en algo concreto; por una parte el Gobierno de Huerta, el que no poseía los medios idóneos para continuar al menos lo que Madero había comenzado; además, los inversionistas extranjeros quienes supieron aprovechar esos instantes para permanecer en el control total de las áreas de la economía nacional.

Junto con el desagrado del pueblo hacia Huerta y levantamiento en armas de Venustiano Carranza, dieron a la revolución una fase más; Carranza se dirigió con gran fuerza y apoyo en sus ideales a la ciudad, con el fin de establecer un sistema más conforme a la realidad de México, el que se instituyó como el primer jefe del ejército constitucionalista y en la ciudad de Querétaro promulgó la Constitución del 5 de febrero de 1917; determinando no estar de acuerdo con la participación de las empresas extranjeras, así también con las relaciones de instituciones nacionales con aquellas empresas, expresando su responsabilidad directa de los bajos niveles de vida de la población.

15. Pescador Castañeda Fernando; Breves antecedentes históricos de las Inversiones Extranjeras Directas; cap. III; 1967; págs. 87-88.

Esta Constitución estableció nuevos principios que directamente llevaban a duras implicaciones la política nacional sobre inversionistas extranjeros. "A pesar de que la Constitución de 1917 creó un nuevo marco legal e institucional para las relaciones políticas y económicas de México con el mundo externo, el cambio básico en las relaciones entre el México Revolucionario y la inversión extranjera privada tardó más de un cuarto de siglo después de la caída de Porfirio Díaz". (16)

La nueva Constitución representó un ataque radical a las fuerzas conservadoras, resolviendo en su artículo 27 que la propiedad del suelo y subsuelo pertenecía originariamente a la Nación mexicana la que podía delegarla a individuos particulares pero sujeta a todas las modalidades que demande el interés público; así mismo el Ejecutivo estaba autorizado para revisar, anular y abolir, toda concesión existente sobre minas, petróleo y agricultura que estuvieran a favor de extranjeros, convertidas en monopolios; esta misma Constitución en su artículo 123, dió a los trabajadores el derecho de organizarse, de recurrir a la huelga e inclusive permanecer en ella sin necesidad de recurrir a los tribunales para llegar a un acuerdo; todo esto marcaba las reformas democráticas deseadas por el país, siendo tomadas por algunos inversionistas como originario de consternaciones entre los inversionistas extranjeros en México, especialmente en lo referente a su artículo 27, cuya regulación sobre el dominio directo de la Nación de tierras y aguas, recursos minerales, petróleo e hidrocarburos,

---

16. Miguel S. Wionczek; op. cit. pág. 139

etc. impedían a los extranjeros seguir obteniendo con facilidad las utilidades que a expensas del país se venían obteniendo. (17)

Según expresaban los extranjeros su inconformidad a la Constitución, fue necesario establecer que los intereses privados extranjeros no podían entender los objetivos de nuestra Revolución Mexicana, y que tendrían que sujetarse a las disposiciones que de ella emanaban, devolviendo los derechos que ya se habían adquirido en la independencia de 1810 y que además debían estar conscientes de la igualdad que necesariamente habría de prevalecer entre las Naciones, olvidando su relación de Gobierno fuerte y países débiles tanto interno como externo, además de la dependencia económica que debían del exterior. (18)

Parecía que el camino del desarrollo económico se denotaba más claro, pero aún quedaba por recorrer un largo camino; las inversiones extranjeras se mantuvieron fluyendo a nuestro país pero en forma más lenta, determinando para 1919 que la deuda exterior de México se estimaba en más de 480 millones de dólares, cuyo principal concepto era un empréstito al 4% del interés contratado en 1910; los adeudos por intereses se calculaban en 80 millones de dólares, y a fines de 1920 toda la inversión extranjera directa alcanzaba un total de más de 2 000 millones de dólares.

---

17. Barrera Graf Jorge; Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico Ed. Porrúa; México 1975, pág. 12

18. Miguel S. Wionczek: op. cit. págs. 140-141

A la muerte de Venustiano Carranza, asume la presidencia Adolfo de la Huerta, en el que vieron las compañías extranjeras como un medio para que la política petrolera impuesta por el desaparecido Carranza fuera más flexible, a cambio de darle el reconocimiento ante el gobierno de Estados Unidos. Con esta situación De la Huerta crea el 17 de julio de 1920 la Junta Consultiva del Petróleo, para analizar iniciativas de la ley y estudiar controversias en materia petrolera; pero ésto no era todo, lo que pretendían las compañías extranjeras, era la derogación del artículo 27 constitucional y que por más intentos realizados no lograron dar marcha atrás en tan fundamental precepto constitucional.

Ante tales negativas por el gobierno mexicano, las empresas extranjeras extractivas del petróleo, ampliaron su capacidad de producción hasta 1921-22 aún teniendo las limitaciones que la misma Constitución imponía. "El Gobierno no podía - ofrecer a las compañías extranjeras si quería ser fiel a la constitución ese grado de conciliación y liberalismo que todavía hasta 1917 le había sido posible y era difícil determinar si la extracción decreciente de petróleo a partir de 1921-1922, fue una reacción de las empresas a las que cada vez mayores exigencias fiscales, o sea, los deseos del gobierno de una modificación de los - convenios sobre las concesiones o si efectivamente las compañías no tuvieron ya éxito en la búsqueda de nuevos yacimientos".(19)

---

19. Bohrisch Alexander y König Wolfgang; La Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras. Colegio de México. México 1968. págs. 15-16

A pesar de todas las medidas tomadas en beneficio del país, la extracción del petróleo para 1924 siguió en auge y las inversiones extranjeras ascendieron a 780 millones de pesos de los cuales cerca de 450 millones eran de origen estadounidense, las que se vieron disminuidos en posteriores años por la afectación que tuvo nuestro peso el que se depreció; aún cuando el Banco de México realizó esfuerzos que satisficieran la demanda de tanta cantidad de dólares, unido a la producción de petróleo, que tuvo como valor la cifra por más de \$ 79.1 millones.

El bienestar del país y en especial de la economía nacional se fue plasmando en nuevas leyes, cuyo destino era el de controlar y mantener en favor de inversionistas nacionales los recursos naturales y en general el de dar mayores beneficios a México.

La Constitución de 1917 había dejado las bases fundamentales para que se fueran regulando de manera adecuada a los intereses del país, la participación de las inversiones extranjeras en los sectores económicos más importantes; de esto la Revolución dió un gran paso hacia el desarrollo de México, si bien las inversiones extranjeras se siguieron efectuando, no lo hicieron ya tan libremente y más aún se tenía la confianza de salir adelante en posteriores años.

#### 1.6. EPOCA POST-REVOLUCIONARIA:

Período que dió una fase más de nuestro cam-

biente desarrollo económico nacional; fue a comienzos de estos años post-revolucionarios cuando las inversiones extranjeras - reflejaron de nuevo un aumento considerable, diferente al de - la época posterior y que bajo su control siguieron dominando importantes ramas económicas, por lo tanto era esencial que el - actual gobierno tomara las providencias necesarias para regular de una manera sustancial la intervención tanto de capitales como de inversionistas extranjeros; a lo largo de esta época el gobierno tuvo que establecer ciertos ordenamientos jurídicos que regularían de una mejor manera todos estos aspectos relacionados con los extranjeros y que al final serían los que sentaran la base para la entrada en vigor de una legislación en materia de inversiones extranjeras.

Hecha esta breve referencia, demos comienzo a la primera de las tres etapas post-revolucionarias.

#### 1.6.1 ETAPA 1924-1957

En los inicios del año de 1924, se expidió la Ley sobre Instituciones de Crédito, así como la creación de la - Comisión Nacional Bancaria, quien tenía como función única la de controlar las instituciones de crédito habidas en el país; era una preocupación gubernamental, la de poner en orden las finanzas de país, así como la de controlar la emisión de moneda e ir frenando el acrecentamiento de la deuda pública, de igual manera

se deseaba tener el dominio de cada sector controlado por los extranjeros, por ello fue que en 1925, teniendo ya un control sobre los bancos, se fueron estableciendo las primeras instituciones de crédito nacionales que apoyaban al gobierno en un esfuerzo por reconstruir todo el sistema económico de México; creando el Banco - de México, S.A. como una institución central que al lado de otros Bancos establecidos en todo el territorio nacional mantuvieran limitada la actividad bancaria a los extranjeros.

Toda esta política gubernamental se reflejó en el poco interés que los capitales extranjeros tenían por seguir - invirtiendo en nuestro país, al efecto sólo se había establecido en él, el antiguo First National City Bank de Nueva York, quien actuó con capital original norteamericano.

Por su parte, el Gobierno Federal con la creación del Banco de México, logró dar base a nuestro sistema bancario como una institución central que se había mantenido en plena banca rota.

Fue desde este año de 1925 cuando el actual presidente Plutarco Elías Calles estableció el impuesto sobre la renta, con la intención de modernizar y fortalecer un sistema fiscal que tradicionalmente se había fundado en impuestos al comercio exterior, a la producción y al consumo.

Después en diciembre de ese mismo año, se promulgó la Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitu-

cional, la que vino a ratificar el precepto constitucional sobre el dominio directo del petróleo por parte del Estado, a lo que - las compañías petroleras reaccionaron violentamente, absteniéndose de realizar nuevas perforaciones, causando una disminución en la producción del petróleo de 115 millones de barriles a 90 millones total para 1926, y a 64 en 1927; esta disminución, junto con el retiro de los depósitos bancarios produjeron una crisis bancaria y financiera en el país.

Por otro lado, como elemento indispensable de la reforma agraria, se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que daría satisfacción a las necesidades crediticias de las labores del campo y que vino a formar uno de los primeros bancos con finalidades de crédito a las diversas actividades del país, que fueron surgiendo a lo largo de esta época.

Posteriormente en 1929 se presentó una baja en las inversiones norteamericanas, debido a causas depresivas en su economía pero que no impidieron continuar invirtiendo en la minería, petróleo, transportes y servicios públicos; de igual manera la nacionalización ferrocarrilera y más adelante la expropiación petrolera vinieron a disminuir en el valor de las inversiones extranjeras en México, causando una baja en el valor de las exportaciones mexicanas a un 48%, registrándose la más grande baja en los minerales, donde se disminuyó en un 77% con excepción del petróleo y metales preciosos.

En este año de 1929 el Banco Neoyorquino First

National City Bank, instaló una sucursal en la ciudad de México con el fin primordial de financiar el comercio entre México y - los Estados Unidos, pese a que continuaron algunas participaciones pequeñas de bancos franceses y españoles en el país, pero que su reducida actividad bancaria no tuvo efecto importante en el - desarrollo del sistema bancario de México.

A mediados de 1930, se dió una expansión del sistema bancario, reflejando el aumento de bancos estatales de fomento, comerciales, de ahorro e hipotecarios cuya propiedad era netamente mexicana; mostrándose una menor importancia a la banca extranjera, y estimulando el crecimiento de las instituciones bancarias de propiedad nacional. La importancia que los bancos daban al país era evidente que el apoyo era menor en algunas otras actividades dominadas por los inversionistas extranjeros.

Ya en 1932 se dan una serie de reformas al antiguo código de comercio de 1884, sentando las bases institucionales para el desarrollo definitivo de las actividades bancarias, de la misma manera, el sistema monetario dió inicio a un marco positivo al aparato financiero de México.

Con base fundamental en la Ley de 1932 se estableció un sistema bancario privado, basándose en el principio de la especialización de las instituciones de crédito, el cual bajo el control del Banco de México y la vigencia de la Comisión Nacional Bancaria, adquirió un sólido prestigio, proporcionando

el instrumento activo del desarrollo económico del país (20).

El 28 de julio de 1934 entró en vigor la Ley General de Sociedades Mercantiles, destacando la forma en que operarían las sociedades extranjeras y facultándolas a colocar sucursales o subsidiarias en el país; reconociéndoles además, la personalidad jurídica a las legalmente constituidas, enumerando los requisitos que se necesitan para que pudieran ejercer el comercio en México.

En mayo de 1937 se lleva a cabo la expropiación de los ferrocarriles nacionales, y tres meses después la creación de la Comisión Federal de Electricidad, marcaron a México una actuación más relevante frente a las inversiones extranjeras; ya en 1938 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se impusieron los ordenamientos necesarios que habrían de dar al gobierno de México una mayor confianza frente a los extranjeros, determinando a los comienzos de la presidencia de Cárdenas y mediante datos del Banco de México, que la inversión extranjera directa había descendido a unos 455 millones de dólares, de las que el 62% correspondían a inversiones directas norteamericanas, siguiendo Canadá, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Suecia; particularmente la minería y las comunicaciones mantuvieron el gran interés de los inversionistas; los servicios públicos de energía eléctrica, gas y agua mantenían la participación de extranjeros en un 30.6%; el campo industrial tuvo una inversión pequeña pero que

---

20. Beteta Mario Ramón; Las Inversiones Extranjeras; Factor Complementario del Financiamiento del Desarrollo. Selección de Estudios Latinoamericanos. México 1963, págs. 60-62

aún así su interés fue equilibrado, destacando: la industria manufacturera con una inversión de 26 millones de dólares y con un 6% de la inversión total de México; el comercio absorbía no más del 3.5%, 16 millones de dólares que al igual que otras ramas se distinguió por su interesante campo de inversión hacia los capitales extranjeros; el transporte y la minería tenían un porcentaje del 90% de toda la inversión y por último, destacó la forma en que la inversión privada extranjera se dedicó a surtir el mercado interno, sustituyendo las importaciones y la producción de bienes nuevos; el mercado de exportación se perfiló positivamente después de haber estado sin altos beneficios.

Importante resulta mencionar, que durante 1938 el acontecimiento que causó grandes descontentos, acto de gran trascendencia para la economía de México y que se distinguió por su contenido especial; fue la expropiación de la industria petrolera, el 18 de marzo de 1938.

Esta expropiación petrolera puso fin al tiempo que sin límite alguno los extranjeros explotaron un recurso natural tan importante para nuestro país, el cual se originó por los constantes conflictos habidos entre las compañías petroleras extranjeras y sus trabajadores, conflictos que ya desde años atrás se venían dando, más aún por el no obedecer decisiones de la Suprema Corte, en donde se cuestionaba la validez de un contrato-ley requerido por el sindicato de trabajadores; todo esto significó la intervención del Presidente Cárdenas dando como resultado la mencionada expropiación petrolera.

Todas las compañías petroleras extranjeras se mostraron en desagrado ante tal decisión, por lo que declararon un embargo internacional a las exportaciones mexicanas de petróleo, produciendo una fuga importante de capitales hacia el exterior, reduciendo los recursos del país que durante esta época parecía más grave; pero dicha actitud marcó un cambio radical en el actuar de México, quien bajo el gobierno de Cárdenas, se estableció la infraestructura necesaria para soportar la intervención de cualquier empresa secundaria.

México comenzó a lograr tasas de crecimiento - aún mejores que venían a confirmar el cambio que el país estaba - esperando. Al lado de la problemática petrolera, fue la agricultura la que contribuyó en gran medida al crecimiento requerido por el país; es decir las exportaciones ascendentes de productos alimenticios y de materias primas agrícolas, así como los programas de irrigación, dieron inicio en el gobierno de Cárdenas a una estabilidad económica que debía de ser mantenida en los posteriores gobiernos, buscando más el beneficio e interés nacional antes que otra cosa.

La desconfianza, sobrevino a los últimos acontecimientos aparecidos en el gobierno de Cárdenas, lo que trajo una inseguridad por parte de los inversionistas extranjeros en el campo económico nacional; fue así como en los comienzos del gobierno de Avila Camacho (1941), mediante una política de industrialización,

se buscó mejorar y alcanzar condiciones favorables a la actividad económica del país; igualmente reforzar las relaciones con el exterior mediante la tendencia de invertir cada vez más en México, devolviendo la confianza perdida durante el período presidencial pasado.

El presidente Avila Camacho pretendía obtener una mejor importación de capitales extranjeros y sobre todo la de conseguir un reajuste de la deuda exterior total de nuestro país. Sin embargo, desde los años de la Segunda Guerra Mundial, México dejó de ser un país con un comercio exterior favorable, y comenzó a atraer deficientes en su balanza comercial; después de 1941 el comercio exterior del país alcanzó, por primera vez un saldo negativo de \$ 245.3 millones, y en 1942 la balanza comercial se vió favorecida tanto por el aumento de las exportaciones como por el descenso de las importaciones.

Para junio de 1942 hubo de ser expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores un decreto que promulgaba la convención sobre la Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América; y al día siguiente: 2 de junio de 1942 en el Diario Oficial, el Ejecutivo Federal publica el decreto que aprueba la suspensión de las garantías individuales, que previamente había promulgado el Congreso de la Unión, concediendo facultades al poder ejecutivo federal para que durante el estado de guerra y hasta treinta días después de cesar las hostilidades, con Alemania, Italia, Japón y otros países, dictará las prevenciones que fueran

necesarias para reglamentar los términos de la suspensión de garantías individuales y legislará en las distintas ramas de la Administración Pública. Ese mismo año el Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, dictó la Ley de Prevenciones Generales, referente a la suspensión de las garantías individuales, disponiendo limitaciones a los inversionistas extranjeros con respecto a la participación y realización de actos de comercio, tan sólo autorizados por el Ejecutivo Federal (21).

Dos años más tarde se siguieron dando nuevas medidas que mostraban una idea fundamental de regulación más certera sobre inversiones extranjeras, fue por eso se estableció la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, con su respectivo Reglamento, y también el decreto de fecha 29 de junio de 1944 quien en su contenido se marcó la necesidad de obtener permiso para la adquisición de bienes a extranjeros y sociedades extranjeras con socios extranjeros; la razón de este decreto, fue la de otorgar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar permisos para la constitución de sociedades, esto con la finalidad de controlar y restringir la participación extranjera y aún más evitar el desplazamiento de nacionales por inversionistas extranjeros, así como el establecimiento masivo de empresas extranjeras en el territorio nacional.

---

21. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1981; pág. 14.

Todo el panorama era una actuación de emergencia, fue así como se le denominó a éste último decreto como "decreto de emergencia", el cual creó inconformidades y por lo tanto recurrir mediante la vía de amparo a su derogación y sobre todo a demostrar que era inconstitucional, debido a lo excesivo en la implantación de requisitos para actuar dentro del país (22).

Posteriormente se siguieron dando nuevos acuerdos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que en fecha 17 de abril de 1945 fijó nuevos límites a la inversión extranjera en algunas actividades como la pesca, piscicultura, empresas radio-difusoras, transporte aéreo y otras; en ese mismo año pero el 28 de diciembre se publicó la Ley que declaraba levantada la suspensión de garantías decretada el 2 de junio de 1942, ordenando su establecimiento al orden constitucional, y entre otros de sus - puntos fundamentales, dejaba sin efecto las disposiciones expedidas por el Poder Ejecutivo decretadas el 10. de julio de 1942; se ratificaban como leyes las disposiciones del mismo Ejecutivo durante la situación de emergencia y en relación a la intervención del Estado en el aspecto económico (23).

A la entrada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República en 1946, declaró que el capital extranjero sería bienvenido a México, y que no existía un límite del 49% de participación extranjera; resolviendo que sólo estaba a juicio del Se-

---

22. Oscar Ramos Garza; México ante la Inversión Extranjera; Legislación Política y Prácticas; La Impresora Azteca. México 1972. págs. 19-22

23. IDEM. págs. 23-24

cretario de Relaciones Exteriores decidir sobre que empresas tendrían una participación mexicana de menos del 51%; todo esto trajo resultados positivos y la fuerte afluencia de empresarios extranjeros no se hizo esperar.

La política que establecía el presidente Alemán, se presentó como una entrada libre a las inversiones extranjeras, promoviendo y resolviendo que sería benéfico para el país; pero sujeta a una reglamentación adecuada para que esa promoción lograra los beneficios necesarios para el país, sobre todo con respecto a los Estados Unidos a quienes más abiertamente se les mencionó el deseo de favorecer su entrada a México.

Al respecto se declaró que tanto Avila Camacho como el actual presidente Miguel Alemán, tenían la misma política hacia los inversionistas extranjeros, reduciendo algunos impuestos fiscales, nuevas facilidades y la renovación de la confianza perdida en nuestro país.

En virtud de esta política, el capital extranjero empezó a fluir una vez más; la inversión en manufacturas se elevó a un total de 19%, reduciendo la importancia de inversiones en transportes, minería y servicios públicos; para 1947 de las 178 empresas con participación extranjera, 29 de ellas, declararon al iniciar sus actividades una inversión de 181.9 millones de pesos, que pertenecía en su mayor parte a empresas norteamericanas; en efecto hubo un incremento de 409 millones de pesos, correspondiente

tan sólo 120 millones de pesos a nuevas empresas establecidas con capital extranjero, 135 millones resultado de aumento de capital de empresas ya existentes y 154 millones de reinversiones de utilidades; por tanto el control de los inversionistas extranjeros se veía cada vez más fuerte, en esta virtud, en mayo de 1947, la Secretaría de Relaciones Exteriores acordó restringir al 49% la inversión extranjera en el capital de sociedades, cuyo objeto fuera la elaboración de aguas gaseosas y más tarde en el Diario Oficial de 23 de junio de 1947 se publica un acuerdo del presidente Alemán, creando una Comisión Mixta Intersecretarial (24), cuya función primordial sería la de coordinar la aplicación de las disposiciones legales a la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Esta comisión determinó las ramas industriales en las que el capital nacional estaría representado en 51% del capital social, dictando además, algunas medidas que lograron entablar una regulación sobre capitales extranjeros, favoreciendo una amplia base jurídica futura, determinando la forma de regular de manera más concreta su participación en los sectores económicos que más beneficios habría de traer para el país.

Más adelante en 1949 debido a los fuertes déficits habidos a lo largo de este período, el país empezó a tener problemas para continuar pagando los compromisos derivados de la deuda externa, su amortización e intereses, originando una presión al gobierno mexicano, el que se vio obligado a devaluar la moneda de 4.85 a 8.65 pesos por un dólar norteamericano, lo que

---

24. IBIDEM págs. 24 y s.s.

causó repercusiones en toda la economía nacional. Nuevas situaciones se presentaban al país, pero que aún así nuevas inversiones y capitales se presentaron y para comienzos del gobierno de Adolfo Ruíz Cortines hasta antes de la entrada de Adolfo López Mateos se siguió observando un gobierno sin muchas restricciones a la entrada y participación de extranjeros en el territorio nacional. La deuda externa durante la presidencia de Ruíz Cortines se vió aumentada en 256 millones de dólares, y debido a las presiones de los altos déficits que se presentaron en la Balanza Comercial, México se vió obligado una vez más a devaluar su moneda en 1954 de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, devaluación que logró restablecer el equilibrio de la Balanza en Cuenta Corriente en el año siguiente, registrándose un superávit de 22 millones de dólares.

A principios de 1955, entra en vigor la Ley para el Desarrollo de las Industrias Nuevas y Necesarias, basándose fundamentalmente en las excensiones fiscales que se otorgarían a sociedades constituidas conforme a leyes mexicanas; dichas excensiones fiscales fueron: pago de impuestos al comercio exterior, impuesto sobre la renta e ingresos mercantiles; estas excensiones venían en cierto modo a representar un obstáculo a sucursales extranjeros, que por regla general se concedían únicamente a empresas industriales que elaborarían o fabricarían productos nuevos y necesarios.

Por último a fines de 1957 el monto de los ingresos de las inversiones extranjeras directas, ascendió a 139.6

millones de dólares, es decir 9.9 millones más que un año anterior; encontrándose fundamentalmente en la industria manufacturera (34.4%) industria eléctrica (19.2%), en el comercio (18.2%) y en la minería (17.6%).

Todo este desplazamiento de las inversiones extranjeras dieron un buen indicio del desarrollo económico de México, el que se venía registrando en los últimos años pero que de igual manera el país estaba supeditado a la participación de las inversiones extranjeras mientras no se establecieran de manera concreta y clara las actividades a las que los nacionales tendrían -supremacía frente a los extranjeros; en las siguientes etapas post-revolucionarias se mantendría una estabilidad económica, la que daría a corto plazo la entrada en vigor de una nueva legislación sobre el modo en que las inversiones extranjeras habrían de permanecer en el país.

#### CUADRO H

##### INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN MEXICO

##### VALOR DE LAS INVERSIONES POR ACTIVIDADES

##### MILES DE DOLARES

Actividades	1952	1953	1954	1955
Total	728 571	780 487	834 332	919 247
Agricultura y Ganadería.	5 050	6 447	6 108	17 708

Minerfa	160 225	164 548	162 960	171 012
Petróleo	6 480	13 756	17 630	16 468
Industria Manu- facturera	225 465	258 094	278 345	314 958
Construcción	10 782	10 947	10 495	11 280
Electricidad, Gas y Agua ,	160 381	173 377	189 192	203 838
Comercio	116 699	117 010	116 168	118 535
Transportes y Comunicaciones	40 137	39 766	47 937	59 205
Otras +	3 352	5 492	5 497	6 237

---

+ Hoteles, Industria Filmica, Publicidad y Propaganda, etc.

FUENTE: Elaboración del Banco de México, S.A. con datos expresados por empresas extranjeras. 25-X-76

CUADRO H  
(Continuación)

Actividades	1956	1957
Total	1 060 440	1 200 070
Agricultura y Ganadería	10 170	20 175
Minería	189 067	211 191
Petróleo	16 919	18 402

Industria Manufacturera	363 074	413 274
Construcción	13 362	16 157
Electricidad Gas y Agua	212 665	230 755
Comercio	179 846	218 290
Transportes y Comunicaciones	58 877	63 332
Otras	7 490	8 294

---

FUENTE: Vizcaino Velasco Alvaro; pág. 32

#### 1.6.2. ETAPA. 1958 - 1970

Al comenzar el período presidencial de Adolfo López Mateos, los capitales extranjeros continuaron presentándose en el país mediante las propias inversiones extranjeras directas, las que se mantuvieron activamente a pesar de la serie de decretos y leyes presentados en el pasado período, en el que se habían puesto algunos límites a su actuación en nuestra economía; aún así se presentaron deficiencias en el legislar de estas actividades y tan sólo durante este año de 1958, ingresaron netos al país, 106.1 millones de dólares, de los cuales la industria manufacturera seguía absorbiendo la mayor parte, con el 36% de la in

versión total, siguiéndole el comercio con 27%, la industria eléctrica en un 25% y la minería con un 7%, el resto se destinaba a la agricultura, la construcción y otras.

De todas estas ramas de actividades, la industria manufacturera y la minería tuvieron un aumento al final de este año, y con respecto a la energía eléctrica y el comercio, disminuyeron - considerablemente; quedando definida la participación de las inversiones extranjeras directas en la inversión total del país, en un 8.2%.

Ante esto, en el Diario Oficial de 29 de noviembre de 1958, se publica la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, estableciendo a la Nación como la única explotadora de hidrocarburos de la industria petrolera. Más tarde, entró en vigor su respectivo reglamento (D.O. 25-VIII-59), determinando que sólo el Ejecutivo podía dedicarse a la petroquímica básica, y tan sólo permitiendo el proceso de elaboración de productos petroquímicos secundarios a particulares previamente autorizados por la Secretaría de Patrimonio Nacional (25)

Era obvio que el Estado seguía preocupado por la penetración e ingreso de nuevos capitales, los que registraban aumentos por concepto de reinversiones, cuentas entre compañías,

---

25. Véase Petroquímica Secundaria en: Comité Bilateral de Hombres de Negocios; México-Estados Unidos; Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México; México 1971; pág. 130

y las nuevas inversiones extranjeras directas, las que se estimaron en 130.0 millones de dólares, representando el 9.7% de la inversión bruta total del país.

Con base a esos valores de inversión en el país, así como a las diferencias habidas entre el Gobierno de México y las compañías de energía eléctrica, tuvo que ser necesario llevar a cabo la nacionalización de las empresas dedicadas a la electricidad; más aún el mismo gobierno no deseaba seguir dando apoyo a los extranjeros para que continuaran controlando el sector eléctrico, puesto que al igual que otras actividades, eran básicas para continuar nuestro desarrollo industrial; el país tenía que ir dando nuevas pautas para trabajar conjuntamente con los inversionistas extranjeros, quienes no adoptaban el criterio de compartir ciertas actividades que de por sí la dominaban totalmente.

El estado mexicano conociendo los antecedentes de períodos pasados debía estar alerta, y sobretodo preparado - para las tareas a las que tendría que enfrentar conforme avanzara nuestro país, ir sentando la confianza en nuestra forma de organización, la que nos llevaría a una mejor administración en cualquier campo; toda esta política de mexicanización como se le ha llamado, trajo consigo resultados positivos, los cuales dieron comienzo al efectuar los ajustes adecuados a nuestro desarrollo económico, implicando la participación de capital privado nacional en las diferentes áreas económicas, dar más estímulos a las empresas mexicanas para lograr abarcar lentamente cada una de las ramas de la ac-

tividad económica; todo esto unido a la forma de como el gobierno mediante su legislación y medidas administrativas, precisara los sectores exclusivos del Estado, y de los nacionales; además restringiendo la participación extranjera en otras.

El impulso hacia una nueva etapa se estaba generando y el desenvolvimiento nacional se hacia más patente, las inversiones extranjeras fueron creciendo en tal solo las áreas industriales, comercio y minería, mientras que el Gobierno de México se acentuaba más en sus tendencias de reducir la intervención de extranjeros en otras actividades.

La serie de cambios realizados en los primeros años de esta etapa post-revolucionaria, propició adiciones fundamentales en algunos preceptos importantes, como fue el del artículo 27 Constitucional, quien dispuso reservar a la Nación, las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y - abastecimiento de energía eléctrica, cuyo objeto era la presentación de un servicio público y respecto al petróleo, de no otorgar concesiones ni contratos a compañías extranjeras para trabajar en la exploración y perforación de yacimientos petroleros. La Ley Forestal (16-enero-1960), y su reglamento (23-enero-1961), fueron otras de las legislaciones que prohibían a los extranjeros y a las sociedades por acciones mexicanas, la participación en los aprovechamientos forestales; además el reglamento sobre distribución de gas, reservó la distribución de gas licuado de petróleo a nacionales particulares mexicanos y sociedades mexicanas exclusivamente; por último la ley federal de radio y televisión refiriéndose a la explo-

tación de estas vías de comunicación, determinó que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, se otorgarían únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades con socios mexicanos.

Pensamos que era importante para México el recuperar empresas y principalmente actividades de alto beneficio nacional, que como más adelante se confirmará; dejara exclusivamente determinados sectores propios de la inversión extranjera directa y por consiguiente reservar al Estado el manejo de otras actividades de mayor trascendencia para el país.

Posteriormente y en el Diario Oficial de la Federación se publicó una nueva Ley Minera, la que reglamentó el artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (6-II-1961), dando inicio a la mexicanización en el aprovechamiento de los recursos mineros. Este nuevo ordenamiento legal señaló que la explotación y aprovechamiento de las substancias mineras sólo lo podía hacer el Estado por medio de sus entidades públicas mineras; por sociedades de participación estatal y por personas físicas o sociedades mexicanas con mayoría de capital suscrito por mexicanos mediante concesiones del Ejecutivo Federal; más tarde con fecha 30 de marzo de 1962 entra en vigor el Reglamento de esta última ley, quien afirmó en términos claros la forma de comprobar la suscripción de capital mexicano (26).

El gobierno federal estaba mediando la participación de inversionistas extranjeros con los nacionales, lo que tra

---

26. IDEM. págs. 118-119

jo grandes mejoras al aprovechamiento de todos los recursos del - país, más aún apoyando cada vez más nuestro aparato productivo, - industrial y por último permitiendo la estimulación a nuevos sectores nacionales.

Hubo por lo tanto una nueva política sobre importaciones y exportaciones, las que alcanzaron grandes frutos; - México buscaba la manera de que la participación y el trabajo de los mexicanos fuera igual al de los extranjeros, reduciendo así alguna dependencia del exterior.

La mayor parte de las inversiones extranjeras privadas directas se siguieron interesando para 1964, en la industria manufacturera, aumentando de 161.9 millones de dólares a - 197.6 millones los ingresos procedentes de estas empresas extranjeras para los comienzos de 1965. En este mismo año y con la entrada a la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, se dieron una serie de reformas y nuevas adiciones a algunas leyes referentes al sector financiero, las cuales fueron: La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (1914), la Ley General de Instituciones de Seguros (1935), la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (1950), y la Ley de Sociedades de Inversión (1955). Todas estas leyes demostraban en su actuar la manera de darle mayor intervención a los nacionales, en sus respectivas áreas de regulación, frente a la participación extranjera.

En octubre de 1966 se llevo a cabo por el gobierno de México, conjunto con un grupo capitalista mexicano, -

ofrecer a la Compañía Azufrera Panamericana con capital neto extranjero, la adquisición de un 66% del capital, y como consecuencia la mexicanización de la compañía para 1967; alcanzando nuevos objetivos económicos y políticos, y determinando un mayor impulso a la extracción y transformación de azufre, abasteciendo las necesidades de industrialización nacional.

Ya al finalizar el período, destaca para 1969 el aumento de la inversión extranjera directa en 197 millones de dólares, en el mismo año Pemex, adquiere en 18 millones de dólares los intereses en México de las empresas petroleras extranjeras, con las que tenía contratos de exploración y perforación; - estos 197 millones se mantuvieron al finalizar el gobierno de Díaz Ordaz.

Haciendo una estadística final de las inversiones extranjeras en México, al finalizar esta etapa (1970), mencionaremos que aumentó a un valor de 2 822 millones de dólares, de los cuales; los empresarios norteamericanos tenían el 80%; Alemania, Inglaterra y Suiza con un 3% y tan sólo Japón tenía una inversión total de 22 millones de dólares; y del total de esta inversión el 74% se encontraba en la industria manufacturera, el 10% en el comercio, y el 6% en la minería.

En el transcurso de la presidencia de Díaz Ordaz se expidieron: el decreto que limitaba al 49% la participación del capital extranjero, en las industrias siderúrgicas, del cemento, - vidrio, celulosa, aluminio y fertilizantes; además se expidió el

Reglamento de los artículos 2o. y 8o., fracción II Bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el que autorizaba por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la adquisición del 25% o más de las acciones de una institución y organización de que se trate.

Finalmente, el período presidencial de Díaz Ordaz tuvo como objetivo esencial, el de acelerar el proceso de industrialización, protegido de la competencia externa, a través del sistema arancelario y del establecimiento de un régimen de licencias previas de importación; igualmente la creación de mercados cautivos para proteger a la naciente industria, así también a las políticas en favor de la promoción industrial, acelerar el crecimiento del mercado interno; del mismo modo la entrada en vigor de diversas disposiciones reguladoras de la participación extranjera en una u otra actividad económica importante. De la misma manera este gobierno destacó la necesidad de influir en los extranjeros para obtener mejores relaciones tanto políticas como económicas, buscando resultados positivos y beneficiosos, tanto para México e igualmente para el exterior; la participación conjunta con inversionistas nacionales y un equilibrio en las ganancias propiciaría un nivel de desarrollo positivo y de inmejorable futuro para ambos.

### 1.6.3. ETAPA 1970 - 1973.

Esta etapa se caracterizó por la definitiva necesidad de establecer una ley que viniera a tomar dentro de su contenido todas y cada una de las medidas adoptadas por los gobiernos

pasados para controlar, limitar y regular la intervención de las inversiones extranjeras en las ramas de la economía nacional; durante estos años asumió la presidencia de la República el señor Luis Echeverría Alvarez, quien mediante algunas medidas, expedidas durante su gobierno mantuviera a México como un país deseoso de lograr un desarrollo económico estable y por lo tanto mejorar las condiciones negativas que obstaculizaban el andar del país.

Fue así, como el decreto de 23 de diciembre de 1970, adicionó al artículo 3o. bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, estableciendo la obligación para las personas o grupos de personas físicas o morales interesadas en adquirir el control del 25% o más de las acciones representativas del capital social de cualesquiera institución u organización auxiliar de crédito, de obtener previamente autorización para hacerlo; con base en lo anterior, el gobierno de México tenía el poder de cuidar que el control de las entidades financieras quedara en manos mexicanas.

Siguieron dándose al paso del tiempo nuevas medidas reguladoras y más que eso, limitativas del capital extranjero, fue así como el 9 de febrero de 1971 se expidió el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica, quien limitó al 40% la participación de inversionistas extranjeros en empresas petroquímicas de tipo secundario, así como el derecho exclusivo de la Nación por medio de Petróleos Mexicanos, organismos o empresas subsidiarias, la elaboración de productos petroquímicos básicos.

En este mismo año, abril 30, se publica un acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder permiso a instituciones nacionales de crédito para adquirir, como - fiduciarias, el dominio de inmuebles destinados a actividades industriales o turísticas en fronteras y costas; de la misma manera, el - decreto que establecía la descentralización industrial de 25 de noviembre de 1971, destinó incentivos fiscales a empresas cuyo capital y administración sean mayoritariamente nacionales.

Igualmente las medidas y adiciones en favor de empresas mexicanas en sectores importantes se continuaron dando en el año de 1972; destacando la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su respectivo Reglamento; exigiendo el 51% de capital nacional en manos de mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; siguiendo, la Ley Federal de Fomento a la Pesca quien establecía igual participación de capital nacional en las empresas que pretendieran obtener concesiones en materia pesquera; la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, la que regulaba los actos jurídicos a través de los cuales se transmite la - tecnología a nuestro país (27), y por último el decreto que fijaba las bases para el desarrollo de la industria automotriz, determinando además una participación mayoritaria nacional de 60% en el capital social.

Todo el andar de nuestro desarrollo económico,

---

27. Esta Ley fue sustituida por la actual Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas; D.O. 11-Enero-1982.

así como la serie de medidas legales tomadas en las etapas anteriores culminaron en la presentación de la Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, el día 28 de diciembre de 1972; la que provocó una gran inseguridad por parte de los empresarios extranjeros, respecto a las disposiciones y contenido de la iniciativa, y aún más sobre las posibles afectaciones a su participación en el país.

La mencionada iniciativa de ley, fue discutida y aprobada y por tanto publicada el 3 de marzo de 1973, alrededor de la cual se desarrollaría de hoy en adelante la actividad por parte de los inversionistas extranjeros en todas y cada una de las ramas de actividades económicas de México.

Finalmente observamos que para este año, los ingresos por concepto de inversiones extranjeras directas registraron un aumento de 97 millones de dólares, llegando a un total de inversión de 287 millones de dólares; a esto se unió la adquisición por parte de inversionistas mexicanos de algunas empresas de capital extranjero por un valor de 21.4 millones. En el momento mismo la nueva Ley tendría los medios necesarios para regular en forma concreta la participación de capitales extranjeros en nuestro país, propiciando mayores beneficios y mejores planes de desarrollo nacional.

#### 1.7. LA INVERSION EXTRANJERA EN LA ACTUALIDAD.

Para los años de vida moderna del país, y transcurrido tanto tiempo desde la primera entrada de capitales extranje

ros a México, no existía aún el ordenamiento legal capaz de mantener a ciertos niveles de actuación a los extranjeros y mucho menos una serie detallada de las actividades exclusivas para inversionistas nacionales; tan sólo se contaba con todo un mecanismo legal integrado por leyes secundarias, decretos, acuerdos y adiciones a nuestra Constitución Política, y que buscaban de una manera eficaz de darle al país una cara diferente frente a los inversionistas extranjeros, mucho mejor aún, el de reducir su participación en las ramas económicas más importantes para nuestro desarrollo económico y el de darle a los nacionales de nuestro país una mayor participación en todas y cada una de las áreas en donde el extranjero dominaba sin límites.

La intención era, la de dar entrada a una nueva Ley que cambiara la política económica del país, que mediante su actuación mediara las condiciones sobre las cuales se tendría que dar la entrada y participación de capitales extranjeros, y que resolviera los múltiples problemas y aspectos que se fueran planteando a través del tiempo, abriendo un camino más claro hacia nuestra independencia económica.

#### CUADRO I

##### INVERSION EXTRANJERA ACUMULADA MILLONES DE DOLARES

	1971	1972	1973
Estados Unidos	2 425	2 537	2 800

República Federal de Alemania	83	96	154
Reino Unido	89	121	149
Suiza	84	76	140
Canadá	52	66	80
Suecia	37	45	63
Japón	22	38	58
Italia	49	52	57
Francia	50	46	47
Países Bajos	37	37	44
Venezuela	7	7	6
Otros	62	53	60
<b>T O T A L</b>	<b>\$ 2 997</b>	<b>\$3 174</b>	<b>\$ 3 658</b>

p/Preliminar

FUENTE: Banco de México, S.A.

### 1.7.1. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, constituye el coronamiento de una política constante, a partir de 1917 sobre el control de los inversionistas extranjeros en el país; desde la iniciativa de esta

ley, así como a su entrada en vigor sesenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación que data del 9 de marzo de 1973, se convirtió en el mayor ordenamiento sobre la materia, y a partir del cual se establecerían las principales bases sobre las que girarían las inversiones extranjeras, fijándose por primera vez los preceptos sustantivos a los que estaría sujeta esta inversión, sectores y áreas de participación, porcentajes y organismos auxiliares, todo para el mejor cumplimiento y accionar de la nueva ley.

Controversias se suscitaron en torno a la nueva ley, éstas principalmente por empresarios extranjeros, los que no determinaban el cómo quedarían sus capitales, inversiones y su participación en actividades de gran importancia para ellos; al efecto se expresó de manera clara, el propósito de estimular un desarrollo justo y equilibrado en vías de una independencia económica.

De este modo la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera respondía a la necesidad de replantear los objetivos de nuestro desarrollo, encausando a la inversión extranjera mediante nuevas disposiciones que la misma establece, para que se ajuste a nuestras metas y políticas de desarrollo, no entendiéndola como un medio de subordinación sino como vía complementaria, auxiliar y sobre todo de acelerar nuestro destino económico.

La meta fundamental de esta ley, era, como su nombre lo indica, promover al máximo la inversión hecha por nacionales y de la misma manera la de regular la entrada y participación extranjera; la forma de apoyar la inversión mexicana sería mediante la seguridad al empresario nacional de que no se enfrentaría de manera desigual al extranjero inversor, sino que por lo contrario, limitando campos de acción, así como a las proporciones a las cuales se sujeta para asociarse con empresas mexicanas y por último apoyando la adquisición de nuevas empresas extranjeras, se obtendría mayores ingresos y mejores perspectivas en favor de México.

Al respecto, de la regulación del capital extranjero, se buscará como medio de complementación y no el desplazar a la empresa mexicana, así también ajustandolo a nuestra ley y contribuyendo a la realización de los objetivos y políticas que hemos trazado a nuestro desarrollo, (28)

Es bien sabido que mediante una legislación adecuada sobre esta materia, traería ventajas tanto a mexicanos como también al inversionista extranjero, el cual ya no se encontraría frente a situaciones inciertas e inequitativas, sino que por el contrario permanecería ante un orden jurídico preciso y seguro, en el que se mencione de una manera muy clara sus derechos y sus obligaciones a que sea acreedor. Cabe señalar que la propia ley dentro de su estructura interna, establece los lineamientos generales sobre

---

28. Asociación Nacional de Abogados de Empresa ; Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México. Editorial Tecnos. México 1973. pág. 52.

los cuales la inversión extranjera ha de actuar, siendo que:

1. Tiene una diversidad de incidencias en múltiples campos del derecho y de la economía;

2. Precisa las actividades reservadas exclusivamente para la Federación, para los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros;

3. Limita la inversión extranjera en determinados campos y los casos en que ésta podrá predominar;

4. Conceptúa a la inversión extranjera desde el punto de vista de la persona que la realiza;

5. Incorpora la importante Cláusula Calvo;

6. Regula las adquisiciones de bienes inmuebles en zonas prohibidas y fuera de ellas;

7. Determina la creación de dos órganos de vital importancia para su mejor actuación: La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;

8. Previene de las controversias de aquellos actos relacionados con esta materia.

Posteriormente y en una exposición que hiciera el Director de Inversiones Extranjeras respecto a la aplicación de esta ley, declaró que a tres años de haber entrado en vigor - esta ley, se había confirmado que era el medio adecuado sobre el que las necesidades del país vendrían a solucionarse, así también

refierase al Registro como a la Comisión de Inversiones Extranjeras, las que con precisión dieron a conocer las características de la inversión extranjera y sus efectos en la economía nacional, a su vez se tenía en la Comisión un medio idóneo para la aplicación correcta de la propia ley y apoyando la política nacional en la materia. Siguió diciendo; que la inversión extranjera, se había ajustado a las condiciones de asociación minoritaria establecida por la ley, y la petición autorizando una participación mayoritaria; la actuación de la inversión extranjera había sido encauzada a sectores con mayor necesidad y de mayor interés al desarrollo del país, evitando su participación en ramas controladas benéficamente por inversionistas mexicanos; y sobre la adquisición de empresas mexicanas por capitales extranjeros se había reducido y que sólo se autorizarían cuando se comprueben ventajas para el país; finalmente dijo que, nuestro proceso de independencia económica, exige más esfuerzos para contener de igual manera el capital extranjero, y regularlo a un nivel igualitario con el nacional. (29)

Hecha la exposición anterior, se puede pensar que los fines primordiales de la Ley de Inversiones Extranjeras, se estaban desarrollando satisfactoriamente en favor de las necesidades económicas del país y que tan sólo quedaba el seguir trabajando para mejorar más aún los campos económicos que necesitan de un mayor apoyo por parte de México.

De esta manera la Ley de Inversiones Extranjeras

---

29. Mauricio de Marfa y Campos; Independencia Económica. Reunión de Desarrollo Industrial, Comercial y Pesquero. México 1976. págs. 1 a 12.

de 73 claramente legisló sobre la actividad de capitales extranjeros, la que no pretendía ir en contra de los intereses de estos inversionistas extranjeros, sino que al contrario enmarcaba jurídicamente su participación dentro de una estructura legal ya establecida que protegiera de la misma manera los deseos de superación de México y también los beneficios hacia el exterior, por consiguiente, el futuro económico de nuestro país depende exclusivamente de la forma por medio de la cual se perfeccionen los mecanismos de regulación de la inversión extranjera, función que ha de llevarse a cabo utilizando los recursos del país, tomando en cuenta nuestras deficiencias más importantes, de esta manera darle mayor prioridad a nuevos campos de inversión sobre de los cuales se obtengan mayores utilidades y - que a futuro proporcionen a México condiciones favorables frente al exterior.

#### 1.7.1.1. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Con base en la Iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; es bien importante hacer notar, cuales fueron los motivos esenciales que dieron el respaldo necesario para la aprobación de ésta iniciativa presentada al Congreso, los que basándose en los antecedentes de años anteriores, determinarían los beneficios que el país habría de obtener con su publicación (9-III-73); además de los aspectos más sobresalientes de esta exposición de motivos nos daríamos cuenta de su importancia para el desarrollo económico nacional y de los cambios

sustanciales que propiciaría en el país. (30)

Con esta base, consideremos los puntos más importantes expresados en la exposición de motivos de dicha ley:

1. Se expresa que la ley deberá abarcar todas y cada una de las áreas en donde el capital extranjero participe para lograr un desenvolvimiento e independencia económica, así - como la de tomar en cuenta la forma en que serán reguladas las inversiones extranjeras; igualmente las relaciones económicas con el exterior, para mantener un nivel positivo y equilibrado entre el capital foráneo y el nacional.

2. Que la penetración de las inversiones extranjeras en el país deberá ser de una manera compleja, ajustándose tanto a los intereses legítimos y propósitos nacionales de cada inversor extranjero y el país receptor.

3. Se hace referencia a una independencia económica y política, con respecto a actividades que exclusivamente puedan quedar en manos de nacionales, alejándolas del interés - de centros de decisión económica del exterior.

4. Al cabo se hace notar un desequilibrio real entre los países que llevan a cabo relaciones económicas, dando -

---

30. Actualmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), por decreto presidencial del 2 de diciembre de 1982, es la encargada de todo lo relacionado con el ramo de las inversiones extranjeras y sus repercusiones.

ventajas considerables a nacionales que poseen mayor capacidad de negociación, destacando la Asamblea de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo; adoptando para ello una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, cuya finalidad primordial sea la de asegurar la autodeterminación económica de los países en proceso de evolución y establecer un compromiso universal para que las relaciones económicas sean regidas por normas de cooperación y de justicia, manteniendo la libre disposición de los recursos naturales de toda nación, así como determinar las modalidades de su estructura económica; por último, que los extranjeros queden sometidos a realizar actividades económicas, a las normas jurídicas del país receptor y a los principios fundamentales reconocidos por la comunidad internacional, debiendo ser respetados por los países más poderosos y por las corporaciones transnacionales.

5. Que toda la inversión extranjera sea complementaria y se subordine a las decisiones internas, precisando y enriqueciendo el régimen jurídico aplicable en cada país receptor, promoviendo económicamente los sectores de interés para ambos; - así también actuando dentro de los límites legales, sin ser factor de distorsión del país receptor; no dejando por más necesario que sea a los recursos financieros y tecnológicos del exterior, - el patrimonio y futuro de la Nación, sino que por el contrario buscar el interés nacional mediante un reajuste en las relaciones económicas con el exterior, impulsando sanamente el desarrollo económico de México.

6. Fue determinante la observación que se hizo acerca del desenvolvimiento que fue teniendo nuestro país, para obtener las mejores ventajas en favor de los mexicanos, comenzando por la reivindicación de la propiedad territorial, el resurgir de recursos básicos, la nacionalización de nuestra exportación, extensión de la infraestructura y de los servicios públicos con autonomía; todo esto gracias a las leyes y reglamentos que fueron determinando que las áreas de actividad económica estuvieran bajo el manejo mayoritario de mexicanos.

7. Había la necesidad de aumentar la producción, mejorar nuestros sistemas productivos, incrementar las oportunidades de empleo; acceso abierto de nuevos capitales del exterior y conocimientos técnicos foráneos, promoviendolos en actividades y bajo condiciones provechosas al país.

8. Una inversión extranjera con miras al desenvolver cada vez más nuestra economía, complementando el ahorro interno y favoreciendo de este modo el más elevado ritmo en la tasa de formación de capital; propiciar equilibradamente los aspectos culturales, sociales y económicos bajo negativa de estar sometidos a nuevas formas del exterior, Era meta de México.

9. Aumentar el poder de compra de sus habitantes a fin de que sea un amplio mercado hacia las grandes mayorías, las que impulsen la estructura de la producción; elevar la capacidad de sus recursos humanos para no estar bajo dominio de mejores tecnologías; en suma un desarrollo cualitativo y un incremento compar

tido como métodos y objetivos de una política compatible.

10. Regular la inversión extranjera mediante una política que al mismo tiempo fomente y estimule la inversión nacional, fomentar la empresa nacional que es considerada como unidad productiva que dentro de un régimen de economía mixta sea garantía del crecimiento; fomento que se llevará a cabo mediante las leyes y reglamentos destinados a darle mayor participación a la empresa privada mexicana y creando además, estímulos fiscales tendientes a fortalecer la empresa mexicana; toda la inversión extranjera que ingrese al país, no deberá desplazar la nacional, solamente complementarla y auxiliarla en los fines fundamentales; negar totalmente la creación de monopolios o límites a nuestra superación de dependencia tecnológica, para eso mismo se envía iniciativa de ley que favorezcan la creación de un Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y del Uso y Explotación de Patentes y Marcas, el que deberá regular la importación de tecnología, para que de una manera conveniente a los intereses del país vaya eliminando obstáculos que frenen nuestro desarrollo económico y junto con la inversión extranjera se ajusten a objetivos nacionales.

11. Evitar que las fuentes de capital y las inversiones foráneas deterioren directa o indirectamente, los valores culturales, sociales y políticos del país, los cuales constituyen el sustento de la autonomía nacional; recibir las inversiones del exterior que se asocien con capital mexicano y compartan

las necesidades y tareas que demanda nuestro desarrollo económico, incorporando nuevas técnicas a la producción, absorviendo mano de obra y la mejoren, eleven el volúmen de las exportaciones y en especial que expandan nuestra economía y nos beneficie efectivamente a ambos, determinando el fortalecimiento y engrandecimiento de los valores del país.

12. Otorgar mayor seguridad jurídica tanto a empresarios mexicanos como a extranjeros. Las normas que se proponen permitirán a nuestro nacionales definir claramente su asociación con el capital foráneo y a los extranjeros conocer con precisión las oportunidades que se les ofrecen para contribuir a nuestro desarrollo; asimismo determinar las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, actividades con participación de mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros y por último el porcentaje de 51% de participación mexicana. Además la ley recogería todas aquellas normas que a falta de un ordenamiento legal al respecto, se fueron dando en años anteriores; toda disposición relativa a capitales e inversionistas extranjeros estarían contenidos dentro de la ley y que sería la primera en regular su participación en las actividades económicas del país.

13. La creación de una Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la que se encargaría de múltiples facultades que el texto mismo de la ley expresa y que junto a la creación de otro órgano auxiliar, El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras vinieran a dar mayor estabilidad y autenticidad de todo el comportamiento del inversionista extranjero en nuestro país.

14. Formación y establecimiento dentro de la propia ley de una serie de sanciones a que estarán expuestos, - todos aquellos que contravengan a los intereses del país y sobre todo a faltas que incumpliendo requisitos legales sean merecedores, ya sean nacionales o extranjeros.

15. Iniciativa que finalmente se basa en las necesidades primarias de nuestro andar económico, la que garantice una autonomía y que disponga de los instrumentos idóneos - para llevar adelante una política coherente, meditada y sólida en materia de inversión extranjera, la que tiene influencia directa en el futuro económico de México.

Pensamos que estos son los puntos que más - sobresalen a la exposición de motivos base de la iniciativa de ley sobre inversiones extranjeras; haciendo notar una política nacionalista tendiente a fomentar nuestro desarrollo económico y sobre todo a permitir que las inversiones extranjeras sigan participando en la economía nacional respetando las normas jurídicas establecidas, y mejor aún se encaminen a complementar y desenvolver todas aquellas áreas económicas de mayor interés, a fin de obtener resultados positivos tanto para los deseos de los empresarios económicos, como para continuar con el desarrollo económico de México.

De los Diarios de Debates de las Cámaras de Senadores y Diputados, que junto con la intervención de las Co

misiones Unidas de Comercio Exterior e Interior, Desarrollo Económico y Social y Tercera Sesión de Estudios Legislativos (31), se resumieron los puntos más importantes, y que por lo tanto - vienen a dar complemento a la exposición de motivos de la ley sobre inversiones extranjeras; ante tales, se expresan a continuación:

1. Se determinó y se hizo principal énfasis en la necesidad de nuestra economía nacional para aceptar la inversión extranjera directa, como un medio de complemento económico, que no desplaze al capital mexicano y por consiguiente los intereses transnacionales se prolonguen; se mencionó sobre la promoción de nuestro crecimiento y autonomía económica, para solucionar las deficiencias internas, un proceso que ha de llevarse a cabo dentro del sistema de economía mixta creado por nuestra Constitución Federal. Se destacó la falta de una ley que en forma clara señalara los derechos y obligaciones de la inversión extranjera, corrigiendo insuficiencias de legislaciones dispersas vigentes; igualmente sobre la iniciativa de ley sobre el registro de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas aprobada en período anterior ordinario de sesiones, sería complementaria y por lo tanto coadyuvando a la formación tecnológica y capitales exteriores complementarios.

---

31. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; Tomo III, Año III, Período Extraordinario; 1-2-II-1973.

2. La iniciativa de ley sobre inversiones extranjeras permitiría al país disponer de un capital extranjero - ajustado a las metas de nuestro desarrollo y de una tecnología - apropiada y menos costosa, y que basándose en las necesidades del desarrollo nacional era bien importante legislar sobre el desempeño de capitales extranjeros.

3. Destaca el desarrollo justo y equilibrado que el país en busca de su independencia económica le es de gran importancia, asimismo, fortalecer la empresa mexicana y promoverla en las áreas de actividad interesantes para aporte real de nuestro desarrollo económico.

4. Por medio de esta ley, se estaría dando al país, seguridad jurídica, como un instrumento unitario y adecuado en la regulación de las relaciones entre el capital exterior y nuestras instituciones, manteniendo el equilibrio necesario en el propio desarrollo y no sólo eso, sino además, se estaría estimulando un desarrollo más acelerado, buscando mejores condiciones de vida, no aislarnos de las inversiones o de la importación de tecnologías, sino al contrario, establecer los campos, proporciones y capitales variados a la participación de la inversión extranjera, todo ésto logrado mediante una adecuada legislación.

5. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, son dos nuevos instrumentos legales por medio de los cuales se asienta todo el manejo externo en el país, refiriéndose de ellos en general

positivamente.

6. Necesidad de aumentar las relaciones económicas con nuevos países, preservando íntegro nuestro poder de de ci si ón y proponiéndonos mantener a México como un país autónomo y plenamente soberano, desprendiéndose la forma en que se ha de distribuir el producto nacional más equitativamente, a través de la capitalización del país para reducir nuestra tradicional de pe nd en ci a de capitales extranjeros, no aspirando al simple aumento - de riqueza, sino que ésta se comparta equitativamente, sin desequilibrios regionales o sectoriales, no admitiendo el crecimiento económico tan sólo en algunos sectores y en algunas regiones, negando la concentración de la riqueza en pocas manos.

7. Promover la inversión mexicana para que - ésta cuente con todos los estímulos necesarios, para que sea más eficaz, mejore sus técnicas, aumente su productividad y haga amplios sus beneficios sociales; propósito básico de la iniciativa.

8. La regulación cierta y adecuada de la inversión extranjera contribuye a nuestro progreso, reconoce la - necesidad de recurrir a los recursos del exterior; así también da certeza en cuanto a las condiciones a que deben sujetarse, - reconoce la creciente interdependencia de los pueblos de la comunidad internacional y que deseamos actuar dentro de ella con dignidad, haciendo uso de nuestro legítimo derecho de defender el interés nacional, ya que se establece en forma clara y franca

la posición nacional frente a estos inversionistas y que todo se hace por lograr un mejor México, como país propicio a la inversión, en busca de ganancias lícitas sin exigir privilegios inadmisibles. Concluyendo; consideramos que el país requiere del inversionista extranjero, capital del exterior, para un mejor crecimiento y desarrollo económico nacional. (32)

Altamente significativo fueron los puntos relevantes en los debates llevados a cabo en el Congreso de la Unión, los cuales junto a lo más sobresaliente en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, dieron las pautas primordiales - sobre de las que se resolvería la aprobación de esta iniciativa - de ley.

Como una base fundamental, se manifestaron en favor de la independencia económica del país, así como al crecimiento de nuestro aparato productivo, y sobre todo a un desarrollo económico nacional capaz de abandonar la dependencia del exterior.

Pensamos que tanto la exposición de motivos, como la discusión y debates de la misma, fueron acertadas en sus puntos más importantes, además que en sus aseveraciones respecto a las necesidades del país, fueron paralelos; se trata de una iniciativa que busca el dotar al país de una norma jurídica superior que no solo consolide y agrupe los avances previamente conseguidos, sino

32. Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Año III, No. 7,8, 10. 10-13 y 16-II-1973.

que vaya más allá, mediante el establecimiento de un mecanismo que asegure que las inversiones extranjeras se adecuan a las principales necesidades del país, así como a su superación en el futuro, las que se tendrán que ajustar a los objetivos nacionales sobre desarrollo tanto económico, político y social; por lo tanto, habrán de ser un medio o instrumento que coadyuven al desarrollo nacional, ajustándose a nuevos requerimientos posteriores.

Las aseveraciones acerca de como funcionaría la ley una vez aprobada, serían en su totalidad destinadas a regular las inversiones extranjeras, y al mismo tiempo, avanzar con la inversión privada nacional, la que deberá irse superando conforme la inversión extranjera abandone esas áreas, y consecuentemente su regulación tendrá que cambiar de rumbo, asegurando cada vez más una autonomía plena frente a los centros de decisión económica del exterior.

Todos y cada uno de los criterios sobre la iniciativa, establecen y aseguran una actividad complementaria, auxiliar y efectiva por parte del inversor extranjero, como sea el de crear empleos, el de restablecer nuestra balanza de pagos, un avance técnico más acertado a nuestro desenvolvimiento, el uso y aprovechamiento cada vez mejor de los recursos nacionales de inversión, etc.

El programar una inversión nacional, cuyos objetivos y metas sean el de proporcionar mayores beneficios al país, es de vital importancia; sostener un conocimiento profundo de las diversas áreas económicas que la Nación nos da, es una tarea que

se debe llevar a cabo correctamente para avanzar aunque sea de una manera lenta, pero al fin un avance efectivo; no sólo basta la entrada de la inversión extranjera, sino además, el de aprovechar cada vez más nuestro aparato productivo, quien deberá cumplir con la tarea de abarcar las necesidades que el país tiene y sobre todo el de darles salida y solución.

La base la tenemos en la inversión extranjera, pero hay que ir dominando la actividad económica que se nos presenta, para sostener una inversión nacional y controlar los aspectos básicos de nuestro proceso de desarrollo; la perspectiva se abrió; a largo plazo la inversión nacional se hará compatible con la extranjera y determinarán un nuevo panorama económico para México.

#### 1.7.1.2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

Es importante examinar la base constitucional sobre la que se apoya la vigencia y la entrada en vigor de una Ley sobre Inversiones Extranjeras, ya que, creemos que nuestra Constitución Política cuenta con los elementos necesarios para hacer posible jurídicamente, la creación y aplicación de un ordenamiento de tal naturaleza. En efecto, comenzaremos por dar a conocer algunas consideraciones previas sobre las facultades que la propia Constitución otorga al Congreso de la Unión, y consecuentemente a sus dos Cámaras; todo en relación a los lineamientos fundamentales sobre inversiones extranjeras, ya sean personas físicas o morales, y por lo tanto a la forma de legislar al respecto

sin contravenir otros preceptos constitucionales.

"El Congreso de la Unión es un organismo bicameral, en el que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del estado mexicano consistente en crear - normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas - "leyes en sentido material" (33), asimismo la Constitución es -- quien faculta al propio Congreso de la Unión otorgándole tres tipos de facultades, que son: las legislativas, las político-administrativas, y las político-jurisdiccionales, que se ejercitan su cesivamente por cada una de las Cámaras que lo forman y cuya actuación conjunta producen los actos respectivos, en que se tradu cen, las leyes, los decretos y los fallos, estos últimos tan solo se realizan en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales componentes.

El Congreso de la Unión, como ya es bien sabido, puede actuar como legislatura local del Distrito Federal (art. 73 fracc. VI), y como legislatura federal o nacional, como órgano de la Federación, quien solo podrá expedir leyes en las materias que expresamente determina la Constitución (art. 124), estableciendo el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para los Estados.

Visto lo anterior, desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras Federales, se pueden encontrar fa-

---

33. Burgoa O. Ignacio. Sentido Formal y Material de las Leyes. De recho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa. México 1979; págs. 585 y s.s.

cultades, que las podemos clasificar en cuatro grupos:

- a). Facultades del Congreso de la Unión.
- b). Facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras.
- c). Facultades del Congreso como asamblea única.
- d). Facultades comunes de las dos cámaras (34).

Ahora examinaremos únicamente, el primer grupo de facultades, que se refieren al Congreso de la Unión tan sólo porque se relaciona a la materia objeto de este trabajo.

Las facultades del Congreso de la Unión, se definen como: aquellas que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras, en esta virtud, el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto - pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después; entendiéndose, que las dos cámaras habrán de tener conocimiento y en su caso su aprobación, para determinar si ese asunto ha quedado jurídicamente resuelto. Es por éso que las facultades del Congreso están consagradas en una sección, dentro de la Constitución Política y en su mayor parte en el artículo 73, al que se le denominó; de las Facultades del Congreso, y del cual nos basaremos principalmente para establecer constitucionalmente la forma de legislar toda la actividad que realice en el país, por inversionistas personas físicas o morales extranjeros, determinando el respaldo de una Ley de Inversiones Extranjeras.

---

34. Tena Ramírez Felipe; Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México 1944. págs. 327 y s.s.

En esta virtud, el Artículo 73, Fracción X, - destaca aspectos de gran relevancia en la vida económica y social del país, los que se relacionan con las materias de hidrocarburos, (gas natural y petróleo), minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica, trabajo y previsión social; de los cuales se establece una prohibición para participar en ellas a extranjeros, reservándolas exclusivamente al Estado, e inversionistas nacionales, todo esto vino a destacar, que sólo el Congreso es quien puede legislar sobre las materias anteriores, resaltando el matiz constitucional sobre el cual pesaría la vigencia de una Ley de Inversiones Extranjeras, la que al mismo tiempo sería la que limitaría la actuación de extranjeros en esas áreas previstas.

Relacionado con esta fracción X se encuentra un principio básico sobre el régimen legal de las inversiones extranjeras, contenido en el artículo 27 de nuestra Constitución, que previene en su fracción primera: Dice: todo extranjero que adquiera bienes o en interés o participación en una sociedad, - conviene en considerarse como mexicano y en no invocar la protección de su gobierno respecto de tales bienes, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perderlos en beneficio de la Nación mexicana; dicha fracción se le conoce internacionalmente como Clausula Calvo, la que se considera como norma básica en materia de extranjeros y afirmación fundamental de nuestra soberanía.

Continuando con el mismo artículo 27, en su párrafo tercero "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de

imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el inte  
rés público, así como el de regular el aprovechamiento de los ele  
mentos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distri  
bución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su con  
servación".

Asimismo, su párrafo cuarto considera el domi  
nio directo de los recursos del subsuelo como un derecho de pro  
piedad en favor de la Nación, este dominio directo tiende a la sa  
tisfacción de fines socioeconómicos como lo son de garantizar la  
explotación eficaz de los elementos naturales y establecer de una  
manera clara la forma en que han de servir al provecho y desarro-  
llo del país.

El propio artículo 27, en su párrafo sexto,  
señala que el dominio directo de la Nación sobre recursos del sub  
suelo es inalienable e imprescriptible y que el uso o aprovechamiento  
de estos, no podrá realizarse sin concesión otorgada por el Go  
bierno, excepto en el caso del petróleo, donde sólo la Nación pue-  
de operar.

En este sentido, el Estado Mexicano mediante  
su Congreso Federal, tiene plena facultad para legislar sobre la  
propiedad privada, de acuerdo con el interés público, de igual -  
manera establece el marco jurídico que limita y en algunos casos,  
desplaza a los extranjeros respecto a la explotación de nuestros  
recursos naturales dentro del país; consecuentemente, tiene plena

facultad para legislar sobre inversiones extranjeras y mejor aún, a crear una legislación que propicie su adecuada regulación. Sobre ésto se pueden mencionar toda la serie de leyes reglamentarias del citado precepto, las cuales limitan la actuación de extranjeros en sus respectivas áreas, por ejemplo, la Ley de Radio y Televisión, Ley Minera, Ley en Materia Forestal, etc., es por éso que una ley sobre inversiones extranjeras mantendría en su contenido las actividades en donde los empresarios extranjeros se verían excluidos totalmente y en otro caso, en que su participación se vería sujeta a determinados lineamientos; todo expresamente relacionado al artículo 27 en cuestión.

Otra de las facultades que el Congreso tiene en el artículo 73 y que al mismo tiempo se considera como fundamento constitucional para la entrada en vigor de una Ley de inversiones extranjeras es la que se encuentra en su Fracción XVI, y que a la letra dice:

"Para dictar las leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Tomando en cuenta la fracción anterior, es determinante que sólo el Congreso Federal es el único que puede legislar sobre la condición jurídica de los extranjeros, y solamente nuestra Constitución Política podrá restringir esta facultad u otorgarla a legislaturas locales; el sentido positivo sobre esta facultad es evidente, debido a que una materia como ésta, que teniendo una

gran importancia para el desarrollo económico de México no se en cuentra dentro del ámbito competencial del Congreso, más aún, que el Estado Federal tiene un interés directo en regular la entrada y participación de los empresarios extranjeros. Finalmente podemos afirmar que el Congreso sí puede establecer una legislación - que regule acertadamente estas inversiones, determinando sus dere chos y obligaciones, para mejorar su intervención en las áreas -- económicas de mayor interés.

Finalmente tenemos quizá la facultad más impor tante, que es la que consagra la Fracción XXX del propio artículo 73 Constitucional; la que faculta al Congreso Federal a expedir - toda clase de leyes necesarias para hacer frente a todas y cada - una de las facultades enunciadas a lo largo de este precepto.

Esta fracción XXX debido a su contenido y princi palmente a lo discutido de su tema, será necesario relacionarlo con el artículo 124 constitucional, quien establece; que las facul tades legislativas del Congreso de la Unión como órgano de la Fede ración, tienen que estar expresamente establecidas en la propia - Constitución, o sea que sin facultades expresas, no puede expedir- se ninguna ley en toda la República con imperio normativo (35), a todo ésto la fracción XXX le da un sentido jurídico, ya que hace alusión a las llamadas facultades implícitas, las cuales no pueden existir sin que previamente haya una facultad expresa que la ley

---

35. Burgoa O. Ignacio; op. cit. pág. 606

suprema consagre en favor de dicho organismo o de los organos del poder público federal. Estas facultades implícitas no vienen a romper con el principio del artículo 124, sino que por el contrario le viene a dar un complemento, ya que si existiendo una facultad expresa previa, la implícita bien puede llevarse a cabo en toda su extensión.

Conforme a lo ya aludido, podemos decir que el alcance de estas facultades implícitas del Congreso de la Unión, establecidas en la fracción XXX, son medios normativos para que este organismo realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consagra en su favor la Constitución, o las que ésta instituye para los demás organos del Estado Federal Mexicano y su ejercicio amplia su competencia legislativa, puesto que no solo puede expedir leyes que se relacionen o efectuen en base a sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen en favor del Congreso, organos administrativos y judiciales federales (36). Por lo tanto toda facultad u obligación que pertenezca a dichos organos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales.

Con base en las facultades anteriores, permite afirmar que no existe un impedimento legal, que por lo contrario existen preceptos legales que emanan de nuestra Constitución Política, que hacen posible la creación de una Ley sobre Inversiones Extranjeras; ésto hace concluir que las facultades que se confieren

---

36. IDEM págs. 607, 608 y s.s.

al Congreso, los artículos constitucionales mencionados, nos dan la pauta necesaria para la creación de normas regulatorias que - en materia de inversiones extranjeras, el Gobierno Mexicano ha - de implantar con el objeto de limitar, controlar, regular y desplazar al capital extranjero que realice sus actividades dentro del país, es por ello que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, tiene fundamentos constitucionales bastantes para demostrar su total vigencia; luego quiere decir, que el Congreso de la Unión, sí tuvo facultades para - regular mediante la expedición de una ley, toda clase de actividad y participación esencial de los extranjeros en las diversas áreas económicas más importantes para el país; por consiguiente, toda la inversión extranjera se vería sujeta a las condiciones - legales sobre las que se habría de permitir su entrada a México.

(37)

#### 1.7.1.3. CARACTERISTICAS GENERALES

Sería muy difícil analizar toda la ley en un sólo apartado como lo es éste, en el que sin embargo daremos a

---

37. Hoy en día, por Decreto Presidencial de fecha 4 de febrero de 1983, fue adicionado el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las Fracciones: XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F, los que hacen explícitas las facultades del Congreso en materia de regulación de las inversiones extranjeras y sus distintas modalidades en el país; la fracción a este respecto dice así: Art. 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a - la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

conocer los artículos que más sobresalen a lo largo de la presente ley de inversiones extranjeras:

Del Capítulo Primero destacan los siguientes - artículos:

El Art. 1o. que se refiere al objeto mismo de la Ley, reforzando la empresa mexicana sin que por ello se interrumpa la entrada de tecnología y del capital del extranjero, las cuales se habrán de ajustar dentro de los objetivos y políticas - del desarrollo económico del país. Al respecto, al hablar de un interés público y de una observancia general en la República; significa que la ley de inversiones extranjeras contiene normas que se aplican en todo el territorio nacional, además de que su materia, es regular esencialmente el capital e inversionistas extranjeros, así como todo lo relacionado a su participación y consecuencias en la economía del país (38).

De este modo, la división que se hace del Derecho en Público y Privado, hace incluir dentro del Derecho Público a la ley de inversiones extranjeras, puesto que regula materias que traen consecuencias y afectan directamente al interés público, es decir, al interés de toda la colectividad (39).

---

38. Véase García Maynes Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A.; México 1977; págs. 78-79 y s.s. y Soto Pérez Ricardo; Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Esfinge; México, D.F. 1969; págs. 30 a 32.

39. García Maynez Eduardo, op. cit. págs. 131 a 135.

Hechas estas observaciones, se entenderá el por que es de interés público, interés para la comunidad en general; y por que se aplica en toda la República, por que fundándose en la propia Constitución Política, es una materia y Ley Federal.

Art. 2o. considera la inversión extranjera a toda la inversión efectuada por personas físicas o morales extranjeras, unidades económicas sin personalidad jurídica, y las empresas mexicanas en las que participen mayoritariamente capitales extranjeros, todos los cuales quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

Art. 3o. precisa la importante Cláusula Calvo, y que por su naturaleza, los extranjeros adquirentes de bienes dentro del territorio nacional aceptarán considerarse por ese hecho, nacionales sin poder invocar la protección de su gobierno, bajo pena de perder en beneficio de la Nación los bienes adquiridos.

Art. 4o. en este precepto se reserva de manera exclusiva el Estado, determinadas actividades económicas, tales como, la explotación del petróleo, la petroquímica, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones, radio y líneas telegráficas, etc. al igual que otras más que serán sólo de aprovechamiento de mexicanos o sociedades mexicanas con exclusión de extranjeros.

En lo que se refiere al Capítulo Segundo, se establece el importante artículo 8o. quien indica que la realiza

ción de actividades económicas por parte de los extranjeros dentro del país, tendrá que ser autorizada por la Secretaría correspondiente; asimismo se llevará a cabo una regulación perfecta y adecuada de la participación de capitales extranjeros en el establecimiento de nuevas empresas, en lo relativo a su capital social y a su administración.

En el Capítulo Tercero, destaca el artículo 11, quien determina la creación, como nota característica importante, de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que se integrará por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto; esta Comisión se va a considerar como la segunda autoridad más importante dentro del contexto de la ley, tomando en cuenta que la autoridad suprema es el propio Presidente de la República, en cuanto a la reglamentación, interpretación activa y aplicación de la ley.

La misma Comisión tendrá en el artículo 12 una serie de atribuciones, las que llevará a cabo con certeza para el mejor funcionamiento de la ley; de estas destacan: la fijación de condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión extranjera, resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje de la misma, negociar las condiciones de establecimiento en el país, ser un órgano de consulta obligatoria, establecer criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales sobre inversiones extranjeras, y el de someter a la consideración del Eje

cutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios en esta materia.

Art. 14. establece las atribuciones del Secretario Ejecutivo, quien será nombrado por el Presidente de la República, al tiempo que actuará auxiliando a la propia comisión en la realización de sus facultades.

Arts. 15 y 17.- los que se refieren a los permisos autorizados por conducto del secretario del ejecutivo y por la Secretaría de Relaciones Exteriores, los cuales deben ajustarse a las disposiciones legales vigentes y a las que determine la propia Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Dentro del Capítulo Cuarto se menciona la regulación estricta del establecimiento de Fideicomisos en las fronteras y litorales en los límites marcados, otorgando la facultad a la Secretaría de Relaciones Exteriores para resolver acerca de ese establecimiento, apoyándose en los criterios y procedimientos que previamente establezca la Comisión de Inversiones Extranjeras, los cuales serán por un tiempo determinado.

Del Capítulo Quinto destaca el artículo 23, el que establece la creación de un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, quien perseguirá una doble finalidad: convertirse en medio de control de la inversión extranjera en México, llevando cuenta detallada de la naturaleza y volumen del capital extranjero,

y además de actuar como organo de Certificación o de Autenticación, que proteja a aquellas empresas que cumplan con los requisitos legales, o que sean titulares de resoluciones favorables, dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; consecuentemente será un órgano de publicación y consulta en materia de extranjeros inversionistas. El registro determinará los requisitos a cumplir por los extranjeros para su debida inscripción.

Art. 24.- estipula la dependencia del registro, en relación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.

Del Capítulo Sexto y último, mal llamado Disposiciones Generales, destacan: el artículo 26 que establece la opción de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras pueda consultar la opinión de las instituciones públicas o de organismos privados de empresas que juzgue conveniente para el mejor desempeño de sus atribuciones.

Arts. 27, 28, 29, 30, que consignan el monto de las infracciones a las que son objeto los extranjeros por la falta de inscripción en el Registro de inversiones extranjeras, y en general del incumplimiento de las diversas disposiciones de esta ley, a cargo de las personas facultadas para ello.

Art. 31. disposición importante, por que establece la sanción de prisión por la simulación de cualquier acto, -

que vaya en perjuicio o a favor de persona determinada; artículo que más adelante examinaremos en el transcurso de este trabajo.

1.7.1.4. MENCION DE ALGUNAS DISPOSICIONES LEGALES  
QUE REGULAN A LOS INVERSIONISTAS EXTRAN-  
JEROS EN MEXICO.

En el presente apartado, tan sólo daremos referencia de algunas disposiciones legales sobre inversionistas extranjeros, ya que no sería posible referirnos en particular a ellas:

De lo más importante y del que partiremos es - nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos: 1o., 4o., 27, 28, 32, 33, 73; publicada en el Diario Oficial de la Federación, 5-II-1917; estableciendo las garantías individuales sin distinción de nacionalidad, proclamando la propiedad originaria de la Nación de las tierras y aguas a mexicanos en igualdad de circunstancias para obtener concesiones, exclusión de extranjeros en determinadas actividades; condición jurídica y facultades del Congreso sobre extranjeros.

2. La Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Federación; 21-I-1926; estableciendo límites sobre la adquisición de tierras y aguas en zonas prohibidas.

3. Ley Forestal de 1960, estableciendo que todas las actividades que requieran de explotación forestal estarán prohibidas a toda persona física y moral de origen extranjero.

4. Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, estipulando que las concesiones para el uso comercial de canales de radio y televisión en cualquiera de sus sistemas de modulación, se otorgarán únicamente a ciudadanos y sociedades mexicanas.

5. Ley de Vías Generales de Comunicación; - prohibiendo la actuación de la inversión extranjera en diversas actividades que se consideren como servicios públicos, como la fotografía y topografía, participación en sistemas de radio y telegráficas, transportación aérea entre otras.

6. Ley de Minería de 1961, determinando prohibiciones en materia de explotación de minerales, del subsuelo en general.

7. Ley de Nacionalidad y Naturalización.- - quien establece en su articulado una serie de limitantes a los extranjeros en la adquisición de inmuebles y en la obtención de concesiones; igualmente determina los derechos y obligaciones de todo extranjero en el país. Arts. 5-6-7-30 a 34-49, entre otros.

8. Ley General de Población y su Reglamento. proporcionando las calidades de extranjeros, personas físicas - sus obligaciones y autorizaciones frente a órganos competentes al respecto: Secretaría de Gobernación.

9. Código de Comercio.- autorizando a los extranjeros y a sociedades extranjeras, a ejercer el comercio; por

lo tanto limitaciones en su actuación. Arts. 13 a 15, 24-25.

10. Ley General de Sociedades Mercantiles.- otorgando a las sociedades extranjeras personalidad jurídica, señalando los requisitos que deben llenar para ejercer cualquier actividad comercial.

11. Ley sobre el Control y Registro de la - Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.- la que establece disposiciones generales sobre la - protección, introducción y supresión, autorización de marcas en el país; regulación de la entrada de tecnología al país y sus - condiciones de introducción, etc. ley que se expresa principalmente frente a las relaciones con el exterior.

12. Código Fiscal de la Federación.- en la que se encuentran disposiciones legislativas que en materia fiscal regulan a las personas físicas y morales realizadoras de actividades económicas; también estableciendo a personas físicas y morales, tanto mexicanas como extranjeras, el cumplimiento - de créditos fiscales y sobre todo la forma de como lo deberán - realizar y su magnitud.

13. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.- ordenamiento fundamental en la regulación de la entrada y participación de inversio- nistas y capitales extranjeros en las distintas actividades eco

nómicas de nuestro país.

Por último enumeraremos otras leyes más, que tienen ingerencia directa en algunas actividades de extranjeros en el país:

14. Ley Federal de Trabajo.- Arts. 9 y 22 - Fracción V.

15. Ley de Impuesto sobre la Renta.- Arts. 1 2, 6, 74, entre otros.

16. Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos.

17. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.- Arts. 252 a 258.

18. Código Civil para el Distrito Federal.- señalando que para las sociedades o asociación en establecimientos nacionales tendrán que ser autorizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, asimismo como para llevar a cabo otras actividades en el territorio nacional.

19. Decreto que limita la participación del capital extranjero en determinadas áreas de industrias básicas. D.O. 30-Junio-1970.

## DIRECTRICES FUNDAMENTALES DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

## 2.1. INTRODUCCION.

En esta exposición, no abarcaremos todos los pormenores a que el tema nos lleva, sino simplemente, hacer hincapié en lo que pudiera significar principalmente un concepto de capital extranjero; así como, a las diferentes formas de consideración de la inversión extranjera; y finalmente, una referencia general sobre las transnacionales en la economía del país.

Con esta base, podemos decir que, el capital extranjero tiene una gran influencia en el desarrollo económico de un país, ya que, de su actuación y participación activa en los sectores más importantes, habrán de obtenerse los mayores beneficios y mejores rendimientos económicos; aún más, mediante una regulación adecuada y acorde a las necesidades de cada país receptor, el control sobre ese capital extranjero será más exacto y -sobre todo, propiciando un proceso de producción propia y estable, con miras a una economía totalmente independiente.

Así se confirma que, "la mayor parte de los países ahora desarrollados han contado con la ayuda del capital extranjero en las etapas cruciales de su proceso de desarrollo; nin-

gun país se puede desarrollar sin tener a su disposición los recursos productivos necesarios. Casi por definición, el recurso más escaso es el capital, ya que el estado de subdesarrollo puede ser identificado con una imposibilidad de producir en exceso de las necesidades del consumo corriente. En esta situación el capital que viene del exterior debería aparecer como un medio esencial en el país receptor, ya en forma de préstamos, en forma de inversión directa; es por consiguiente necesario que exista ante la venida o entrada un marco legal para recibirlo adecuadamente a las necesidades mayores requeridas, de lo contrario existiría una gran inseguridad respecto a su participación" (1).

De esta manera, podemos señalar que, la entrada del capital extranjero, como su debida regulación son de vital importancia; ya que, de ello depende en gran parte la solución de las necesidades económicas internas del país receptor, y mejor aún, el ajustarse a los intereses y finalidades de su desarrollo económico.

En este sentido, nuestro país ha obtenido grandes ventajas con la participación y actividad de las inversiones extranjeras, las cuales a lo largo de los años dieron un cambio radical en el proceso de desarrollo económico nacional; solucionando ciertas deficiencias internas y estableciendo un marco económico de superación en las ramas de actividad económica de mayor importancia.

---

1. Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior; Agosto-1970, pág. 626

Ahora bien, es a virtud de la Ley de Inversiones Extranjeras, como se ha regulado de manera adecuada a las necesidades del país, toda la materia relacionada con las inversiones extranjeras; destacando, la forma en que se habrá de considerar la actividad dentro del territorio nacional, de todos los sujetos o personas enumeradas en el artículo 2o., según como una inversión netamente extranjera o tan sólo como nacional; es decir, la realización de actividades de inversión por parte de las personas expresadas en el citado artículo, será la base para determinarla como inversión extranjera específicamente.

Finalmente, al igual que el capital extranjero, las Empresas Transnacionales son una modalidad innovadora de las inversiones extranjeras directas; además de ser un factor determinante en la política económica, tanto del país receptor como también de los países de origen; en esta virtud y en relación a nuestro país, se observa que estas empresas transnacionales tienen una intervención directa en la mayor parte de los sectores económicos de más aportación de utilidades y beneficios; estimándose, un control casi total de la economía nacional.

## 2.2. CONCEPTO DE CAPITAL EXTRANJERO.

Primeramente, sería importante señalar algunas particularidades acerca de la inversión extranjera, sus diversas acepciones, y su división conforme lo establece y maneja la propia doctrina.

De este modo, la inversión extranjera generalmente proviene de países con un alto grado de desarrollo, en donde se observan grandes avances tecnológicos y en general un desenvolvimiento a cualquier nivel económico y social; en estas condiciones, primordialmente llevan como destino único, nuevos campos de inversión que les redituen mayores utilidades y perspectivas de desarrollo cada vez más estable y a un nivel considerablemente fuerte.

Efectivamente, los países económicamente superiores mediante la actividad de la inversión, mantienen su postura competitiva a nivel internacional; ya que, las inversiones extranjeras son un medio de expansión mundial y que finalmente vienen a traer mejoras a los países en donde se adentran y participan.

En estas circunstancias, los países en vías de desarrollo son los que preferentemente reciben estas inversiones del exterior, las cuales habrán de darles solución a las necesidades internas de su economía, y que no han podido ser solventadas por la explotación y generación propia e insuficiente de los elementos que determinen su total resolución y abastecimiento; por tanto, las inversiones extranjeras se convierten en un instrumento básico de desarrollo, o sea, en última instancia como medio generador del desenvolvimiento económico de los países en proceso de desarrollo.

Sin embargo, la actuación de las inversiones extranjeras no solamente se lleva a cabo en países escasamente desarrollados; sino también, en aquellas que poseen un plano de economía suficiente y adecuado a sus propias necesidades internas, y que pueden finalmente sostener una estructura general aceptable.

Pero, ¿Qué entendemos por inversión extranjera?; en principio, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española conceptúa a la inversión como: acción y efecto de invertir, asimismo, invertir se refiere al empleo, gasto y colocación de caudales en aplicaciones productivas. Igualmente, por extranjero se entiende a quien viene o es del país de otra soberanía; en este sentido, los caudales mencionados por la definición, provienen de un país ajeno a aquel en que se emplean, gastan o colocan en aplicaciones productivas, por consiguiente son recursos que vienen de personas físicas o morales radicadas en un país distinto a la Nación en donde se invierte.

Méndez Silva define a la inversión extranjera según como la riqueza no nacional, que se coloca en el país donde se realiza la inversión, la cual puede presentar formas diferentes, como son:

a.- Moneda extranjera, divisas o títulos representativos de las mismas.

b.- Maquinaria o equipo industrial.

c.- Activos intangibles como patentes y marcas.

(2)

Por otra parte, se consagra a la inversión extranjera como "la adquisición de activos en una región sometida a una autoridad política distinta de la establecida en el país de donde es nacional el que adquiere esos activos". (3)

Igualmente, en la propia exposición de motivos de la ley sobre inversiones extranjeras se establece, que son aquellas que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras, y la que se efectue a través de sociedades mexicanas - con mayoría de capital extranjero o controladas por los mismos extranjeros. De la misma forma, nuestra presente ley al respecto, no define a la inversión extranjera, sino simplemente establece - criterios de consideración de la misma (art. 2o.),

De cualquier manera, la inversión extranjera - persigue principalmente, la participación en los sectores económicos y empresas de mayor interés; y será mediante la aportación de bienes o capital de su patrimonio, o, bajo la adquisición de acciones o títulos representativos como esta persona extranjera finalmente podrá intervenir activamente dentro del país.

- 
2. Méndez Silva Ricardo. El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México; U.N.A.M., México 1969, pág. 13
  3. Mirvielle Zamudio Eugenio. Algunos aspectos sobre las Inversiones Extranjeras; Tesis Profesional, U.N.A.M. 1963, págs. 20-21

En esta virtud, nuestra legislación actual sobre inversiones extranjeras mantiene un control estricto de las áreas en donde estos inversionistas habrán de participar, dejando otras exclusivamente para los inversionistas mexicanos.

En lo correspondiente a la división que se hace de la inversión extranjera, ésta se conoce de dos clases: la Inversión Directa y la Inversión Indirecta:

La Inversión Extranjera Directa es aquella que se efectúa por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares, en un país extranjero. Puede efectuarse a través del otorgamiento de toda clase de créditos a personas físicas o morales del país receptor, cuya única finalidad y atractivo consiste en la obtención del interés pactado. Puede también efectuarse a través del establecimiento de un negocio propio encaminado a producir utilidades, o bien mediante la compra de un negocio ya establecido.

Asimismo, se agrega que es la transferencia de capital, efectuada por personas extranjeras, para realizar negocios en nuestro país. En este tipo de inversión, existe además un control más estricto por parte del inversionista sobre los negocios en donde invierte (4).

---

4. Haro Santisteban René. La Transferencia de Tecnología como Inversión Extranjera Directa y como Medio Jurídico para Promover los Certificados de Inversión. Tesis Prof. U.N.A.M. 1980, pág. 37.

Con respecto a la Inversión Extranjera Indirecta; "es aquella efectuada a través de préstamos entre gobiernos, o a empresas públicas, o a través de la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito". (5)

Por lo que corresponde a estas dos formas de inversión, básicamente se encuentran estructuradas según sea la manera de como la persona extranjera va a llevar a cabo su participación en el país receptor; o sea, mediante préstamos directos de capital, otorgamiento de créditos, establecimiento de negocios nuevos, intervención en negocios ya establecidos, etc.

Observamos pues, que sólo se hace referencia a las inversiones efectuadas exclusivamente con capital y se está dejando a un lado, la participación de los extranjeros en el manejo y administración de una empresa, o también en la aplicación de conocimientos nuevos en actividades consideradas importantes, es decir, conforme a la necesidad de una asistencia técnica determinada. En estas condiciones, no pueden considerarse estos tipos de participación extranjera dentro de las formas de inversión anteriormente señaladas, y mucho menos, como una inversión de capital o dinero estrictamente.

Ahora bien, el mismo Diccionario de la Real Academia Española, señala que, el capital es el elemento o factor de la producción formado por la riqueza acumulada que en cualquier

---

5. Ramos Garza Oscar. México ante la Inversión Extranjera; La Impresora Azteca. México 1972. pág. 13

aspecto se destina de nuevo a aquella en unión del trabajo y de los agentes naturales, así como, el valor permanente de lo que de manera periódica o accidental rinde u ocasiona rentas, intereses o frutos. Igualmente por extranjero señala, a quien viene o es del país de otra soberanía.

De acuerdo con lo anterior, por capital extranjero debemos entender, el dinero o parte del patrimonio de una persona extranjera que ingresa a un país con la finalidad de invertir y obtener utilidades; de esta manera, su conceptualización estará determinada conforme a las diversas formas de ingreso, y finalmente de inversión que se lleve a cabo en las actividades económicas del país receptor (6).

En esta virtud, tomando en cuenta la Ley de Inversiones Extranjeras de Brasil, en su artículo primero define al capital extranjero como: "aquel que comprende bienes, maquinaria y equipo introducido al país sin la erogación inicial de divisas extranjeras, y que se use para la producción de bienes o servicios como recursos monetarios o financieros que entren al Brasil".

---

6. Julián Henderson, enfatiza la importancia que para legislaciones sobre inversiones extranjeras reviste el incluir una definición acerca de la inversión extranjera: señalando que dentro de dicho concepto generalmente se incluye "... capital de financiamiento, activos tangibles, préstamos y créditos; reinversión de utilidades y activos intangibles". Citado por Gómez Palacio Ignacio. Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México; La Impresora Azteca; México 1974, pág. 23

Por su parte, la Ley de Indonesia relativa a la inversión de capital extranjero, señala: "Para los efectos de esta Ley se entenderá por capital extranjero:

a. Dinero extranjero que no forma parte de las reservas de moneda extranjera de Indonesia, que con la autorización del Gobierno está utilizándose para el financiamiento de una empresa en Indonesia;

b. El equipo para un negocio, incluyendo invenciones propiedad de los extranjeros y suministro de materiales, - que han entrado a territorio de Indonesia del extranjero, siempre y cuando el equipo antes mencionado no sea financiado por recursos de Indonesia de moneda extranjera;

c. La parte de las ganancias de una empresa que con base en esta Ley se autorizan a transferirse, pero son utilizadas para financiar una empresa en Indonesia".(7)

Atendiendo a las dos legislaciones citadas, se puede afirmar que se está integrando un concepto claro de lo que representa el capital extranjero en ambos países, por consiguiente, considerar los elementos que conforman dicho concepto para los - efectos legales correspondientes.

Sin embargo, en nuestra legislación sobre in-

---

7. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. págs. 22-23

versiones extranjeras, no se contempla al menos la idea de lo que se debe entender exclusivamente por capital extranjero, sino únicamente comprender a la inversión extranjera, por medio de los criterios de consideración en las personas que la realizan; y nos preguntamos: ¿el hablar de capital extranjero, así como de inversión extranjera entraña considerarlos como sinónimos o se están asimilando a cualquier forma externa de inversión?

Finalmente, sobre las diversas formas de ingreso y participación de la inversión extranjera en nuestro país, podemos resumir diciendo que existen tanto la forma directa como la indirecta, y que en ambas se está manejando al elemento capital extranjero, y de acuerdo con la división hecha por la doctrina, consideramos que existe capital extranjero de inversiones directas y también capital extranjero de inversiones indirectas.

En consecuencia, el capital extranjero va a - abarcar a casi todas las formas de participación externa en el país y solo quedarían fuera de este concepto o denominación, algunas otras que no siendo precisamente capital o dinero extranjero, si se consideran inversiones del exterior.

### 2.3. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO.

La inversión extranjera en nuestro país, entraña una serie de circunstancias diversas que deben ser tomadas en cuenta para determinar su participación conforme a las finalidades del desarrollo económico nacional; en este caso, corresponde analizar solamente a las personas consagradas en el artículo 2o. de la ley de inversiones extranjeras, quienes en última instancia, serán los sujetos activos de dicha inversión en México.

En esta perspectiva, el artículo 2o. señala que, para los efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por: Personas morales extranjeras, Personas físicas extranjeras, Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

#### 2.3.1. PERSONAS MORALES EXTRANJERAS.

En torno a esta primera fracción, surgen situaciones que van en estrecha relación al tema, llegando a establecerse que la materia de las personas morales o jurídicas reviste una singular importancia cuando interviene, de alguna manera, el elemento extranjero o cuando se plantea en el campo del Derecho Internacional Privado (8).

8. Aznar Sánchez Juan. Las Inversiones Extranjeras en España; Su Régimen Jurídico. Editorial Montecorvo, S.A.; España, pág. 61

Conforme lo hemos venido haciendo, es significativo compartir algunas ideas sobre las personas morales en general, acudiendo a destacados juristas de la rama del Derecho Civil principalmente, quienes habrán de proporcionarnos los elementos esenciales al respecto de este tipo de personas jurídicas.

"En el derecho se distinguen las personas físicas de las morales, de tal manera que existe la persona jurídica individual y las personas jurídicas colectivas; el hombre constituye la persona física, también llamada persona jurídica individual y los entes creados por el derecho, son las personas morales o ideales llamadas también personas jurídicas colectivas". (9)

Además, partiendo de lo que son personas morales, se ha considerado por el derecho, que el hombre no es el único sujeto capaz de tener facultades y deberes sino que también lo son, ciertas entidades que no poseen una realidad material o corporal, por lo tanto se les ha reconocido la capacidad jurídica, para tener derechos y obligaciones y poder actuar como tales entidades.

Messineo por su parte, nos dice: "... en efecto junto a los sujetos constituidos por las personas humanas, el derecho conoce otra categoría de sujetos, que se llaman personas jurídicas, o también (pero, con frase no apropiada para todas las figuras), sujetos colectivos, o, en el lenguaje de los prácticos

---

9. Rojína Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano; Editorial Porrúa; México 1980, págs. 115-116

(sugerido por la vieja terminología legislativa), entidades o entes morales. Se opera aquí una extensión de la subjetividad de la persona física (hombre) a un "ente" que es concebido a imitación del hombre, que se comporta como verdadero y propio sujeto y que, como tal, es considerado punto de referencia de derechos y deberes" (10).

De lo anterior se desprende que, en nuestro régimen jurídico vigente, existen las personas jurídicas o entes colectivos y que gracias al derecho tienen plena capacidad de actuación, y que finalmente, pueden responder a las consecuencias que se deriven de su actividad; por lo tanto, poseen una personalidad jurídica propia, que es el dispositivo o instrumento creado por el derecho, y a través del cual, se puede actuar en el tráfico jurídico como sujetos de las relaciones jurídicas concretas y determinadas; es decir, es la manifestación, la proyección en las normas jurídicas de la persona ya sea como ser individual o colectivo, y que se les atribuye para establecer la medida de sus aptitudes en acción, en tanto que la persona es el sujeto, el centro de la personalidad (11).

Sin duda alguna, la persona jurídica tendrá ese carácter, cuando el derecho mismo le otorgue personalidad para exis

---

10. Messineo Francesco. Manual de Derecho Civil y Comercial; Doctrinas Generales. Ediciones Jurídicas Europa-América; Buenos Aires 1971, pág. 157.

11. Galindo Garfias Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa, México 1979, pág. 305.

tir como un centro de imputación de derechos y deberes (12).

Por otro lado, es de hacerse notar que existen ciertos fines que el hombre se propone, no son realizables o lo serían en manera difícil, si tratara de alcanzarlos mediante su sólo esfuerzo individual, por lo que ante ese supuesto, el hombre combinando sus esfuerzos y sus recursos con los de otros individuos constituye agrupaciones (sociedades o asociaciones), a fin de lograr aquellos propósitos que no puedan por sí solos realizar. En ese evento, el derecho ofrece instrumentos idóneos para dar unidad y coordinación a esas fuerzas que de otra manera actuarían dispersas, y así les atribuye la calidad de personas (personas morales) a esas colectividades que adquieren unidad o cohesión a través de la personalidad (personalidad moral, jurídica o colectiva), permitiéndoles por medio de esa construcción técnica, adquirir individualidad a imagen y semejanza del ser humano, actuando así en el escenario del Derecho como sujetos de derechos y obligaciones (13).

Del mismo modo, se afirma que "la persona jurídica colectiva, es una institución real, en relación directa con otras instituciones, modificando, creando y extinguiendo derechos y obligaciones, y necesariamente es poseedora de personalidad jurídica, ya que como quedó asentado, es el medio conductor de la -

- 
12. Tener personalidad jurídica implica necesariamente tener capacidad. Es decir, ya no solamente tener reconocimiento de existencia jurídica, sino facultades para realizar actos. García Moreno Víctor Carlos. VII Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 20 30 de sept. y lo. de oct. 1983; San Luis Potosí, págs. 4, 5, 6.
  13. Galindo Garfias Ignacio. op.cit. págs. 304-305.

juridicidad, para que le sea aplicado el derecho" (14).

Pensamos pues, que es cierto que las personas jurídicas son una realidad, desde el punto de vista que el derecho las toma para atribuirles consecuencias jurídicas, en base a que son sujetos con personalidad y en consecuencia con capacidad de actuación; así lo confirma, el mismo artículo 25 de nuestro Código Civil, al referirse expresamente a las personas morales, señalando a "..III.- Las sociedades civiles o mercantiles", como verdaderas personas, sujetos de derechos y obligaciones.

Preceptuado lo anterior, notamos claramente lo que se debe entender por personas morales, jurídicas o colectivas, las cuales se determinan para efecto de nuestra ley de inversiones extranjeras, aquellas que se constituyen en su país de origen y - que realicen o lleven a cabo cualesquiera actividad de inversión en el país, y por tanto deban ser consideradas dentro del artículo 2o. de la propia ley.

Ahora bien, para estimar la calidad de extranjeros, a las personas morales, tenemos en primer lugar lo que establece la Ley de Nacionalidad y Naturalización la cual mediante su artículo 5o. señala: "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República y que tengan en ella su domicilio legal".

---

14. García Padilla Miguel A. La Personalidad Jurídica y Las Unidades Económicas. Revista de Investigación Fiscal. No. 72, Diciembre 1971, pág. 17.

En estas condiciones, se observa que no existe una definición expresa de lo que son las personas morales extranje ras, sino que tomando a contrario sensu el precepto anterior, deba mos concluir, que son aquellas personas creadas bajo las disposi- ciones legales de su país sede, y además, están domiciliadas en él; de esta manera, su constitución legal básicamente se haya no confor me a los lineamientos de las leyes mexicanas, ni que su domicilio se encuentre dentro del territorio nacional.

De conformidad con este artículo 5o., podemos - afirmar que la ley de inversiones extranjeras, al considerar dentro de su artículo 2o. fracción I a las personas morales extranjeras, es porque evidentemente se está refiriendo a las personas morales que no hayan sido constituidas conforme disposiciones nacionales, ni mucho menos que su domicilio legal se encuentre en la Repúbli- ca; por consiguiente, es clara la postura de determinar que la ac tividad dentro del país, de esas personas morales extranjeras, sea lógicamente una inversión de carácter extranjero.

Por otra parte, la Ley General de Sociedades Mer cantiles expresa en su artículo 250 que: "Las sociedades extranje ras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la Re- pública".

Con esta base, una vez más se está haciendo alu- sión a la forma en que habrán de constituirse las sociedades extran je ras, es decir, la atribución de la personalidad, radicará en la

constitución legal de estas sociedades extranjeras, las cuales - exhibiendo simplemente sus estatutos, contratos y demás documentos relativos a su constitución en su país de origen, así como el registro respectivo de estos documentos (art. 24 C. de Comercio), bastará para que existan dentro de nuestro régimen jurídico como sujetos de derechos y obligaciones (15).

Por supuesto que, el reconocimiento de la personalidad a la sociedad extranjera, le otorga capacidad para realizar toda clase de actos jurídicos que estén comprendidos dentro de su objeto y finalidad social; o sea que, poseerán por igual la capacidad de goce como de ejercicio y desde que se inscriban en el Registro de Comercio, podrán ejercer el comercio (art. 251 LGSM).

Efectivamente, desde el punto de vista de la - ley de inversiones extranjeras, el regular y considerar la actividad de estas sociedades extranjeras en las distintas áreas económicas del país, es por que realmente su inversión se realizará en base a la capacidad jurídica otorgada y que pueden desarrollar - finalmente, es decir, las leyes que expresamente les otorga personalidad conforme a su legal constitución e inscripción, las considera igualmente como sujetos o personas morales que deberán responder de su actuación y de los actos jurídicos que lleven a cabo; más aún cuando la actividad a realizar esté dentro de las ramas - económicas que la propia ley señala como inversión extranjera, estará en lo correcto y acertadamente podrá limitar su participación

---

15. García Moreno Víctor Carlos. op. cit. págs. 23-24.

directa en ciertos casos, y en otros, dándoles una plena libertad de actuación. Todo esto viene a confirmarse con lo que expresa el Código de Comercio, en sus artículos 3o. y 15o., los cuales determinan:

Artículo 3o. "Se reputan en derecho comerciantes:

III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de estas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio".

Artículo 15o. "Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero, que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio..."

Ante lo expresado por estos preceptos legales, se prevee de nueva cuenta el reconocimiento de la existencia y actuación jurídica de las sociedades extranjeras dentro de la República; además de considerar su desempeño en el país, como una actividad propia de comercio, la que comprenderá necesariamente una actuación de carácter extranjero, y por lo tanto, sea regulada por la ley respectiva, quien habrá de considerar su participación en alguna rama de actividad económica, según como una inversión del exterior.

Innegable resulta pues, que la ley de inversiones extranjeras se encuentra sustentada en las legislaciones que anteriormente citamos, y en esta virtud, la participación de las personas morales extranjeras en el país deba ser considerada sin -

lugar a duda como una inversión extranjera, y que de cualquier manera, importará su existencia jurídica como principal forma de inversión directa para estar dentro de lo correspondiente al artículo 2o. fracción primera de la propia ley de inversiones extranjeras. (16)

Finalmente podemos decir y de acuerdo es que esos sujetos se constituyan según como personas morales, sociedades, asociaciones, corporaciones públicas o fundaciones; y el ordenamiento jurídico nacional o extranjero, se encargará de atribuirles personalidad propia, en atención a la presencia de elementos y requisitos que el mismo establezca.

Por último, nuestra legislación atribuye personalidad moral en la República a toda sociedad constituida en el extranjero que ejerza aquí el comercio y como cualquier forma de inversión extranjera supone ejercicio de actos de comercio en México, cualquier sociedad extranjera que haga una inversión en el país, se refuta como "persona moral extranjera". (17)

### 2.3.2. PERSONAS FISICAS EXTRANJERAS

Igualmente cabe señalar para fines de este trabajo, la noción general acerca de lo que se debe entender por una persona física, para así establecer el criterio general que la ley de inversiones extranjeras adopta sobre la consideración de éste

16. Véase Ramos Garza Oscar, op. cit. pág. 37

17. Barrera Graf Jorge. La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México. U.N.A.M. México 1981, págs. 68-69

tipo de personas extranjeras (Art. 2o. Fracc. II).

Comenzaremos diciendo que: "el vocablo -persona- en su aceptación común denota al ser humano, es decir, tiene igual connotación que la palabra -hombre-, que significa individuo de la especie humana de cualquier edad o sexo. Además, persona alude implícitamente al hombre en cuanto esta dotado de libertad para proponerse a sí mismo fines y para decidir la dirección de su conducta, con vista a la realización de tales fines;- en suma como un ser responsable ante sí mismo y ante los demás - de su propia conducta, loable o vituperable, desde el punto de vista moral y social". (18)

Por su parte, el autor español José L. de Benito señala que persona "es todo ser racional que vive, piensa y se manifiesta por sí", es decir "indica", sobre todo, ser que subsiste y vive por sí con propia espontaneidad y energía, causa interna y radical de sus hechos, que se produce por el mismo, no por impulso ajeno y por lo tanto, la personalidad de estas - es justamente causa de la existencia de un ser independiente de los elementos que han contribuido a su formación. (19)

---

18. Galindo Garfias Ignacio. op.cit. pág. 301

19. L. de Benito José. La Personalidad Jurídica de las Compañías y Sociedades Mercantiles. Revista de Derecho Privado. Madrid págs. 28-29.

De esta forma, las personas físicas son asimiladas al ser humano como un ser racional, el que mediante el derecho va a tener plena libertad de actuación y sobre todo que la regulación de su conducta quedará bajo las normas jurídicas ya establecidas, así como la expresa el mismo Código Civil en su artículo 22, sobre la forma de adquirir la capacidad jurídica y que en lo particular toda persona física posee.

Al efecto, se expresa que el concepto "persona" en cuanto sujeto de la relación, es una noción de la técnica jurídica; pero su constitución obedece a una necesidad lógica formal y a la vez de una exigencia imperiosa de la vida del hombre que vive en relación con sus semejantes. En la medida en que esas relaciones humanas interesan al derecho, la persona humana se convierte en persona en el mundo de lo jurídico, como un sujeto de derechos y obligaciones. (20)

Finalmente estamos de acuerdo el que no puede negarse que el ser humano es un sujeto de derechos y deberes, -- obligaciones y facultades, que derivan de la relación jurídica y que sí se prescinde de su ser, no se justificaría la existencia misma del derecho, ya que el hombre es la causa y razón suficiente de todo el orden normativo vigente. A esto unido que una persona física es por tanto un ser individualmente considerado para sus propios efectos y consecuencias jurídicas particulares creadas.

---

20. Galindo Garfias Ignacio. op.cit. págs. 303-304.

En esta virtud la persona física extranjera se entiende como una persona o ser humano de nacionalidad extranjera y de cuya actividad e ingreso al país con fines económicos y de inversión dependerá ser o no considerada como inversionista extranjero; pudiendo afirmarse que se están tomando en cuenta los fines económicos y al mismo tiempo de inversión que se pudiesen llevar a cabo en un país ajeno; asimismo la ley sobre inversiones extranjeras está económicamente orientada a planear y establecer normas generales que regulen la forma en que el capital introducido al país debe ser invertido. Es por ello que utiliza el concepto de inversión bajo una concepción eminentemente económica. De este modo el concepto económico de inversión se define como "la compra de alguna forma de propiedad tangible o intangible, o cualquier interés en dicha propiedad, respecto de la cual se obtienen ingresos y la que se retendrá por un período razonable de tiempo". Ahora bien, el concepto económico y genérico de inversión es demasiado amplio por lo que la propia ley se refiere, ya que ésta considera inversión, únicamente a las actividades en ella reguladas, razón por la cual el término es más restringido y únicamente dirigido a la que se realice por inversionistas extranjeros.(21)

Lo antes expuesto hace ver que, de estas personas físicas extranjeras se pudiera tomar en cuenta los objetivos que pretendieran llevar a cabo en un país de nacionalidad diferente, pero para nuestra ley, se entiende además por la calidad de extranjero.

---

21. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. págs. 19-21.

No obstante lo anterior, las personas físicas con nacionalidad extranjera, se consideran así, por el hecho de no estar comprendidas dentro de los requisitos específicos y necesarios para ser mexicano y que en los términos del artículo 30 Constitucional establece la forma de adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, en esta virtud se es ajeno a la nacionalidad mexicana y por lo tanto estará dentro de las consideraciones de la ley sobre inversiones extranjeras, en lo correspondiente a su actividad económica y principalmente de la inversión que lleve a cabo dentro del territorio nacional (22).

Haciendo referencia a las consideraciones que el régimen jurídico español establece con respecto a los extranjeros determina: el artículo 10. del Decreto-Ley (27-VII-1959), considera quien podía invertir en España; b). Extranjeros; entre otros, a los cuales define de la siguiente manera: es extranjero en un país, el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confieren la cualidad de nacional, sea en otro Estado o se encuentre en situación de apátrida. Así de esta manera, el Real Decreto de Extranjería, de 17 de noviembre de 1852 en su artículo 10. precisaba quienes habían de ser considerados como extranjeros, últimamente el régimen ha sido regulado por el Decreto de 14 de febrero de 1974, por lo que se establece el régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros, y por lo tanto, considerar a los extranjeros: "Los que no gocen de la condición                     

22. Véase Ley de Nacionalidad y Naturalización; arts. 10. 20. 60.

de españoles, de acuerdo con lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico sobre esta materia". (23)

De lo anterior podemos mencionar que sólo hacen una manifestación sobre lo que en base a la nacionalidad española, otras personas no la tengan y por lo tanto conceptuarlos como extranjeros, para esto nuestra legislación nos aporta algunos elementos de más valor para poder entender esta situación de extranjeros.

Sin embargo, existe la excepción de aquellos extranjeros, personas físicas estrictamente, que teniendo la calidad de inmigrados y no estando vinculados con centros de decisión económica del exterior (art. 6o. LIE), y siempre que su inversión no se lleve a cabo en áreas geográficas o actividades reservadas a mexicanos, deberán ser considerados para los efectos de la ley como nacionales y en consecuencia realizadores de una inversión nacional o mexicana (24).

"La intuición legislativa es el evitar que este tipo de extranjeros se utilicen para simular la realización de inversiones que de hecho se efectúan por inversionistas extranjeros. Obviamente, tal supuesto es más factible que ocurra, en aquellos casos en que el inmigrado tiene una relación de trabajo o de prestación de servicios, con lo que L.I.E. identifica como centros de

---

23. Aznar Sánchez J. op. cit. págs. 31, 42 y 43

24. Ver Ley General de Población, arts. 32 a 34; 48 III; y 52 a 56 referente a Inmigración e Inmigrado.

decisión económica del exterior. Ciertamente existe un numeroso grupo de inmigrados que se encuentran en tal situación". (25)

Pero no todo se encuentra tan fácil de discernir, por que existen una variedad de controversias que giran alrededor de la actividad y calidad de los inmigrados, los que van creando circunstancias diversas, las cuales determinarán si es o no posible tenerlo como extranjero inversionista o si se está en lo acertado de considerarlo como mexicano, en relación a su inversión en el país. Obviamente la Ley sobre inversiones extranjeras otorga a la autoridad decisoria absoluta discrecionalidad para resolver cada caso particular, dado que no se fijan criterios para determinar cuando el inmigrado está vinculado con un centro de decisión económica del exterior (26). Más aún tendríamos a modo de enclarecer cada caso, interpretar el mismo artículo 6o. de la ley, para darle los sentidos correctos de su regulación y hacer alusión a cada variante que se pudiera encontrar en torno a su actuación - como nacional, por que de otra manera no estaríamos logrando obtener todo lo que el mismo precepto aporta.

Al respecto, el subsecretario de Industria, al comentar la ley de inversiones extranjeras, se refirió a los inmigrados y destacó que la inversión así realizada con esa calidad -

---

25. Gómez Palacio Ignacio, op. cit. pág. 40

26. IDEM pág. 41

de residencia en el país sería equiparable a la inversión mexicana; pero que no se olvida o se niega la realidad de que existen con calidad de inmigrados extranjeros, que prestan sus servicios a empresas extranjeras o transnacionales, que están vinculados con ellas. Si diéramos esta misma facilidad a este tipo de extranjeros, estaríamos en realidad permitiendo que fueran solamente un vehículo para que la inversión extranjera fuera tratada como mexicana. Entonces estamos estableciendo en la Ley que la inversión de los residentes en el país, en calidad de inmigrados, se considerará como mexicana salvo en aquellos casos en que estos inmigrados tengan de algún modo una vinculación con centros de decisión económica en el exterior. En ese supuesto, no se les da la misma franquicia (27).

Consideramos pues que toda persona física extranjera con fines de inversión o simplemente de llevar a cabo objetivos de carácter económico y que deban ser considerados como inversión foránea, se estará en lo acertado al ser regulados por la ley de inversiones extranjeras, en su artículo 2o. Fracción II; no antes, tomar en cuenta a los extranjeros residentes en el país cuya actividad sea ajena a aquella que deba ser considerada como una inversión dentro del aparato económico de México.

A esto mismo, Barrera Graf agrega: "en la atribución de la nacionalidad mexicana para los efectos de la Ley de -

---

27. Intervención del Subsecretario de Industria y Comercio en la Cámara de Senadores. Asociación Nacional de Abogados de Empresa. Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México. - Editorial Tecnos, S.A. México 1973. pág. 105.

Nacionalidad y Naturalización se ha dado en función de razones y criterios distintos a los que se tuvieron en cuenta por la Ley de Inversiones Extranjeras. Para aquella ley, rigen razones no económicas, sino de sangre, de residencia, de parentesco, que - llevan a ampliar el concepto de mexicano; en cambio, para la L.I.E. rigen conceptos eminentemente económicos de inversiones o de control de empresas mexicanas, los cuales, tienden a fijar el carácter de la Inversión Extranjera, y de imponer restricciones al extranjero inversionista".(28)

Ahora bien, se podría concluir que si la actividad económica de toda persona física extranjera, es destinada primordialmente a la de participar en alguna empresa mexicana establecida con anterioridad; realización de operaciones jurídicas con el objeto de llevar a cabo negocios mercantiles, civiles o de otra empresa; cooperación y actuación en fines de algún negocio nacional; ésta será regulada por la ley de inversiones extranjeras, tomando en cuenta que la finalidad de estas personas es la de intervenir directa o indirectamente en alguna actividad o empresa que la misma ley les autoriza, para así considerarla como extranjera y por consiguiente destacarla como persona o sujeto-inversionista extranjero.

Finalmente:"... puede resumirse que cuando una persona destina, bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad, está invirtiendo. El inversionista busca en su actua-

ción un beneficio. En ocasiones este beneficio puede ser inmaterial, intangible o invisible, como lo es el propio bien, propiedad o derecho que coloca en determinado lugar y bajo ciertas condiciones, pero no por ello dejará de estar efectuando una colocación con la intención de obtener un beneficio"(29)

### 2.3.3. UNIDADES ECONOMICAS EXTRANJERAS SIN PERSONALIDAD JURIDICA.

En esta fracción III, en cuanto a su conceptuación real se ha dicho no tener algún sentido y por lo tanto se han creado postulados, acerca de lo que representa su actividad dentro del ámbito de las inversiones extranjeras.

Se ha considerado que un sujeto de derecho, posee personalidad jurídica y que gracias a esa atribución lleva a cabo actos jurídicos tendientes a un fin primordial y sus consecuencias le son atribuibles en su ser. Ante esto, la personalidad otorga capacidad de actuación a todo sujeto, para realizar todo tipo de actividades como un auténtico sujeto de derechos y obligaciones, pero ahora nos encontramos ante cierta forma jurídica, que aun no siendo del todo desconocida si se ha dejado sin un esclarecimiento pleno - dentro del régimen jurídico actual.

A manera de exclusión se podrían tomar a las - unidades económicas extranjeras, como inversionista extranjero no

---

29. Gómez Palacio Ignacio, op.cit. pág. 20

considerado dentro de los dos apartados anteriores; como persona física o moral, pero no basta ese hecho solamente, sino que pudiera ser asemejado a las sociedades mercantiles como forma primordial de organización.

Desde el punto de vista jurídico, la unidad económica se distingue por tener una finalidad patrimonial, y generalmente de carácter lucrativo, y en donde los bienes o derechos que las constituyen, mantienen cierta vinculación y cierta cohesión - para la consecución de tal finalidad. La figura corresponde a la sociedad mercantil, tan sólo en lo referente al carácter unitario del patrimonio y la consecución de un fin para la que aquel constituye un medio o instrumento, ambas se diferencian en tanto que cualquier sociedad civil o mercantil contrata de manera de formar una persona distinta a los socios y a la que pertenece el patrimonio; en cambio las unidades económicas, son un conjunto de bienes y que no forma una persona jurídica independiente, pero que tan solo le son atribuidas ciertas y determinadas facultades; y los fines económicos de ambas no siempre serán de ese carácter sino que van a variar según sea su destino para lo que fueron creadas y organizadas. (30). El sentido de estas unidades económicas es el de considerarse como un patrimonio destinado a la realización de ciertos - objetivos que en determinado momento sólo se encaminarían a la obtención de beneficios económicos y tal vez sociales; pero al referirnos a su finalidad, es correcto señalar que van dirigidos a realizar actividades lucrativas; además con respecto a si es o no di-

---

30. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. pág. 70

ferente a una sociedad civil o mercantil, pensamos que si tocamos a estas unidades económicas aparte de lo que ya entendemos como una - sociedad mercantil, estaríamos aislando esta figura jurídica de aquellas, ya que a plena vista la regulación en materia de sociedades ya se encuentra establecida con anterioridad, en cambio una referencia de lo que podemos asimilar como una unidad económica es aún incierta y sin una regulación jurídica que las defina con exactitud, en todos y cada uno de sus variantes a saber.

En el derecho extranjero, a las unidades económicas se les han identificado bajo diferentes términos tales como: pools, kartells, konzerns, consorcios, sindicatos de empresas, asociaciones en participación (joint venture), grupos de inversión, asociaciones sin fines de lucro y quizás el partnership de los Estados Unidos, en virtud de que es similar a la asociación en participación. En tal supuesto se está en presencia de una unidad económica, cuando diferentes personas, generalmente jurídicas, que intervienen en una operación, están controladas de tal manera que actúan en armonía persiguiendo un fin común a todas ellas (31).

Al efecto se expresa que "cualquier tipo de sociedad, asociación, consorcio, unidad o conjunto de empresas, de personas físicas, morales o empresas, permanente o transitoriamente, cuya finalidad radique en la organización, control, producción o distribución de bienes o de servicios, deberán ser considerados como unidades económicas". (32)

---

31. Gómez Palacio Ignacio; op. cit. pág. 28.

32. Ibarquén Aherens Sergio y Antonio Azuela de la Cueva; Las Inversiones Extranjeras y la Empresa; Revista Jurídica No. 8, julio 1976. pág. 277.

Previstas las anteriores referencias a esta figura jurídica, pensamos que las definiciones han encontrado cierta singularidad, ya que en todas se toma en cuenta la organización y la finalidad para lo cual se crearon, no obstante se llega a dudar sobre la falta de personalidad jurídica atribuible a esas unidades económicas; al respecto se opina desde un punto de vista fiscal que "... el legislador no estuvo en lo correcto al negar personalidad jurídica a la unidad o conjunto económico, si se toma en cuenta que éste se manifiesta como una entidad real, conductora de juridicidad para que le sea aplicado el derecho positivo. Bien puede desprenderse de los preceptos de la legislación fiscal (33) que se refiere a las unidades económicas, que al negar personalidad jurídica se pretendió crear un derecho a favor de los causantes en caso de que quisieran constituirse con tal carácter, al no considerarlas para todos los efectos legales, como unidades unitarias, -- siendo que en las legislaciones más avanzadas en materia impositiva, no sólo está prevista la personalidad jurídica de los conjuntos económicos, sino que estos entes están obligados a manifestarse como tales, en el caso de que llenen los requisitos establecidos para que se les considere de tal naturaleza". (34)

Importante resulta mencionar que la legislación tributaria es la que ha utilizado el concepto de unidades económicas con mayor frecuencia, aún sin tener una noción clara y precisa al respecto, pero que sucede en otros derechos en donde se habla

---

33. Véase Ley del Impuesto sobre la Renta Arts. 3o.-III, 17 y Código Fiscal de la Fed. Art. 13.

34. García Padilla Miguel A. op. cit. pág. 26

igualmente de esta figura y no se determina su correcta regulación jurídica.

Ahora nos preguntamos, ¿Qué fines persigue la Ley de Inversiones Extranjeras, al incluir la Unidad Económica como inversionista extranjero?, aparentemente es la de evitar que una organización de personas físicas, jurídicas o ambas, estructurada de tal manera que su administración o su operación están concebida para actuar en conformidad, armonía o unión, obtenga bienes, derechos o resultados que con base en las disposiciones de la misma Ley, no podrían haberse obtenido, si hubiesen actuado separada o individualmente (35), de esta manera atendiendo a la facultad de determinar el manejo de la unidad económica, cuando el control recaiga en inversionistas extranjeros, será cuando se considere a dicha unidad económica como extranjera.

La cuestión que rige a estas unidades económicas, es que dentro de sus actividades queden asimiladas todas aquellas formas de inversión, que no son consideradas realizables por sujetos activos (personas físicas o morales extranjeras), y por consiguiente, no estando dotadas de personalidad jurídica puedan llevarlas a cabo bajo condiciones distintas; ahora bien es claro que el artículo 2o. abarca otros supuestos realizadores de inversión extranjera en el país, pero a diferencia de esas unidades económicas, esos supuestos ya tienen determinada su estructura dentro del derecho, así como en la propia Ley de Inversiones Extranjeras y sólo podrán ser identificados con las unidades económicas como elementos de di-

---

35. Gómez Palacio Ignacio. op.cit. págs. 28-33

rección, función y formación, que mediante la unión de sus patrimonios logren la realización de sus actividades económicas previstas.

En cuanto a estas unidades económicas sin personalidad jurídica, Barrera Graf expresa: "... la figura constituye una forma de captación de inversiones extranjeras que se hagan en México, que no puedan quedar comprendidas en los otros supuestos del artículo 2o.: la inversión que se realice a través de las operaciones que regula la L.I.E. y que no quepa en las fracciones I, II y IV del artículo 2o., habrá de comprenderse dentro del concepto de unidad económica de la fracción III".(36)

En este caso pensamos que sí el sujeto inversionista no cabe dentro de las otras fracciones, sería correcto que se diera alguna medida legal para hacer preveer correctamente la actuación de las unidades económicas dentro de las inversiones extranjeras. Igualmente se preguntan: ¿cómo es que son considerados sujetos activos capaces de realizar actos de inversión tomando en cuenta que la ley no les otorga o atribuye personalidad jurídica y en consecuencia no estén facultados conforme a derecho como persona-sujeto de derechos y obligaciones con capacidad tanto de goce como de ejercicio? (37)

Por supuesto, las unidades económicas carecen de personalidad pero que no implica que no sean sujetos de derecho,

---

36. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. pág. 71

37. Ibarguen Aherens S.; op. cit. pág. 277 y s. s.

aunque es bien sabido que un sujeto lo será cuando el derecho le atribuya esa personalidad, y que además, el conjunto de bienes no tenga un titular persona física o jurídica. Las unidades económicas serán sujetos de derecho mientras la L.I.E. así lo reconozca y por consiguiente el que puedan celebrar actos y negocios jurídicos de regulación por la misma ley, y quien sea el titular de estas unidades económicas, es una situación ajena e indiferente para los efectos de la propia Ley (38).

Abundando al respecto; el mismo Barrera Graf alude a las referencias tan aisladas que existen sobre estas unidades económicas sin personalidad jurídica, así como a la regulación incompleta e insuficiente, tanto en la propia Ley de Inversiones Extranjeras (art. 2o.), como en el Reglamento del Registro de Inversiones Extranjeras (art. 3o.), ya que en ellos se deja de mencionar como sujetos de inscripción en el registro; además, ni en la misma iniciativa (exposición de motivos), presentada al Congreso de la Unión se incluyeron dentro de la definición sobre lo que era inversión extranjera (39), no así, refiriéndose a los demás sujetos del artículo 2o.; parece, entonces que la omisión se hizo deliberadamente, ya que no se indica en alguno de los citados ordenamientos que esas unidades económicas debían ser registradas, en consecuencia, no estarían sujetas a la aplicación de las sanciones de los arts. 27 y 28 de la ley de inversiones extranjeras. También hace notar

38. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. pág. 72.

39. La inversión extranjera se define como aquella que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras y la que se efectue a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros.

que el Reglamento del Registro de Inversiones Extranjeras no establece alguna sección específicamente para estas unidades económicas, y tan sólo en su sección primera hace alusión a las personas físicas y morales extranjeras (entes con personalidad jurídica definida). Por último, una omisión que refleja aún más esa regulación incompleta e insuficiente, es en lo correspondiente al art. 8o. párrafo primero de la Ley, quien sólo se establece: "a las personas físicas y morales referidas en el artículo 2o.", dejando fuera una vez más a las unidades económicas sin personalidad jurídica (40).

A nuestro parecer, se ha dado afirmativamente en cuestionar la regulación jurídica que existe acerca de estas unidades económicas y podemos afirmar que si no se establece de una manera más concreta todo lo concerniente a estos entes, su objeto, situaciones, formación, actuación y consecuencias, estaremos dejando supeditado su entendimiento a otras legislaciones ajenas a lo que se debería entender desde un punto de vista de las inversiones extranjeras; por tanto, es correcto mencionar que nuestra actual legislación sustenta conceptos jurídicos sobre su regulación, pero no - así la Ley de inversiones extranjeras, quien ha de ser la que establezca todo lo que implican las unidades económicas sin personalidad jurídica en el campo de las inversiones extranjeras.

La intención de que la L.I.E. tenga por declarar que sean entes sin personalidad jurídica y que las adopte con el concepto de inversionista extranjero para sus efectos legales, no

---

40. Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico. Editorial Porrúa, México 1975, págs. 27-28

la exhime de que se pudiera al menos, como lo hemos mencionado que mediante un ordenamiento reglamentario esclareciera con mayor fuerza la fracción III de este artículo 2o, lo cual sería de gran valor tanto para las inversiones extranjeras que se llevan a cabo mediante este apartado, como para futuras complicaciones referentes al tema en general.

Lo que sí es determinante es que, sí estos entes o sujetos sin personalidad jurídica llevan a cabo actos o negocios cuya finalidad sean de invertir en la economía nacional deberán ser reguladas por la Ley de Inversiones Extranjeras, no así el de establecer los que representan el ser consideradas unidades económicas sin personalidad jurídica.

Finalmente diremos que el concepto de unidad económica es muy impreciso, el cual no se refiere necesariamente a la existencia de bienes, es decir, a un sustrato patrimonial que venga a constituir una universalidad de hecho, o derecho y tampoco llegar a confundirse con la empresa pese a que como toda institución legalmente constituida exista una organización de los factores de la producción, así como de carecer de personalidad jurídica; pero lo que si es claro es que la Ley de Inversiones Extranjeras, comprende igualmente a los posibles inversionistas extranjeros, dejando fuera aún con algunas semejanzas, a otras formas de organización que no se encuadren dentro de las fracciones previamente establecidas.

(41)

41. IDEM. págs. 31-32

2.3.4. EMPRESAS MEXICANAS CON PARTICIPACION MAYORITARIA DE CAPITAL EXTRANJERO O EN LAS QUE LOS EXTRANJEROS ESTEN FACULTADOS POR CUALQUIER TITULO AL MANEJO DE LA EMPRESA.

Por lo que toca a esta Fracción IV, última del Artículo 2o. de la Ley de inversiones Extranjeras, comenzaremos - por referirnos a la primera parte de su contenido, la cual contempla la consideración como inversión extranjera, aquella que se realice dentro del país, por: "Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero...".

Con esta base, destaca la expresión del término de "empresas", que en torno a su conceptualización surgen variados problemas que han de plantearse como previos a su estudio, expresando que no es una cuestión que interese solamente al Derecho Mercantil, sino por igual, al Derecho Administrativo como al Derecho Fiscal; por tanto, estamos ante un tipo de organización sociológica que desborda estancos compartimientos jurídicos, es una organización técnico-económica más que política y vive en la esfera privada más que en la pública, pero sin que se pueda ignorar sus funciones sociales (42).

En cuanto al concepto de empresa, se ha definido como: "la organización de una actividad económica que se diri-

---

42. Adolfo Posada. citado por Pérez Botija Eugenio; Revista de Derecho Mercantil, Volúmen V, No. 13; Enero-Febrero 1948. Madrid. Págs. 7-8

ge a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado". (43)

Por su parte, Mantilla Molina al definir la empresa, utiliza la palabra de "negociación mercantil", diciendo que: "es el conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios sistemáticamente y con un propósito de lucro". (44)

Es pues evidente, que se puede considerar a la empresa bajo un concepto meramente económico, más que legal; entendiéndose como tal, la forma de manifestación externa bajo la cual se realiza y se lleva a cabo la organización de los factores de la producción con el fin preponderante de obtener beneficios económicos.

En este sentido, el legislador ha utilizado el concepto de empresa dentro de la fracción IV, con la única intención de abarcar toda posible forma de organización de bienes y servicios bajo la cual podría operar en México la inversión extranjera, siendo además, que este concepto comprende hasta las organizaciones sin personalidad jurídica, ya que, a este respecto la propia ley no establece ninguna limitación; en consecuencia, abarcar cualquier tipo de organización en la que el capital extranjero contenga los requisitos impuestos por la fracción, y por consiguiente, el concepto de empresa se refiera tanto a so-

43. Barrera Graf Jorge, Tratado de Derecho Mercantil, Volúmen Primero. Editorial Porrúa, S.A. México 1957. pág. 174.

44. Mantilla Molina Roberto L. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. México 1981. págs. 93-94.

ciedades irregulares, asociaciones en participación, sociedades civiles y en general cualesquiera otra que se establezca u opere como una empresa (45).

De esta manera, Barrera Graf destaca que "el concepto del vocablo "empresa" ¿se trata en efecto, de la negociación, o bien, sólo se alude a la sociedad y a otros entes semejantes?"; de esta forma nos enuncia dos tesis distintas para comprender a la empresa: ".. sólo se refiere a sociedades mexicanas en las que los extranjeros intervengan en su capital (art. 17) o en el manejo de la empresa (art. 19)", y otra que sostiene: "que la fracción IV, comprende empresas mexicanas y que la L.I.E. regula no sólo a las sociedades y a las figuras análogas a ellas, como serían las asociaciones, los grupos e inclusive las fundaciones sino también, a la negociación" (46).

Efectivamente, podemos afirmar que la empresa en su conceptualización va a tomar elementos tanto de una u otra tesis de las anteriormente expresadas, ya que como se estableció, la ley de inversiones extranjeras utilizó el concepto de empresa como una forma de asimilación de cualesquiera organización de bienes y servicios por medio de la cual se pudieran operar en nuestro país inversiones extranjeras, y por consiguiente, desta

---

45. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. págs. 34-35

46. Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico op. cit. pág. 35.

car que la palabra empresa denota una actividad eminentemente económica (47) y que igualmente con las distintas formas de organización, como la propia sociedad, se destinan a la obtención de utilidades o al menos el de lograr beneficios satisfactorios.

Así lo confirma el tratadista Joaquín Garrigues, quien señala que "económicamente, la empresa es organización de los factores de la producción (capital, trabajo) con el fin de obtener una ganancia ilimitada. Los elementos integrantes de la empresa, en su compleja variedad, aparecen íntimamente ligados por la comunidad de destino económico (obtención de la ganancia máxima), constituyendo una unidad organizada conforme a las exigencias de la explotación económica" (48).

De esta manera, creemos que si la Ley de inversiones extranjeras se refirió al concepto de las empresas mexicanas, es por que se debería entender como una primordial base de organización y actuación económica; en esta virtud, es correcto determinar que se puede llegar a la semejanza de una sociedad misma, porque en apoyo de éstas últimas se pueden tener los medios propicios para que un ordenamiento legal, como el de las inversiones extranjeras, pueda llevar a cabo una regulación adecuada con--

- 
47. Ferri Giuseppe nos dice que "empresa es por tanto una actividad económica, profesional y organizada, en donde lleva implícito la finalidad de lucro. citado por Bauche Garciadiego. La Empresa. Editorial Porrúa. México 1977. págs. 15-16
48. Garrigues Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México 1979. pág. 16.

forme a sus finalidades económicas de inversión en el país.

Es interesante advertir, que la ley al no aludir a sociedades mexicanas sino a empresas mexicanas, es por utilizar un concepto de orden económico con una mayor amplitud y cuya definición estricta no se encuentra en el derecho positivo mexicano. Se trata pues, de un concepto más genérico que el de sociedad, y distinto también al de una persona moral; sin embargo, es factible que el legislador haya utilizado el concepto de empresa como un sinónimo de sociedad (49).

De este modo, se precisa la tarea de nuestra doctrina para mantener y perfeccionar el derecho de la empresa, en la ley y en la sistemática jurídica, haciéndola armonizar a la perfección con las concepciones de la sociedad (todas, y no solamente algunas determinadas y por ello angostas) para que produzca el bien de todos: individuos, grupos y comunidad (50).

Es importante señalar que, de acuerdo estamos en la utilización de un concepto económico de mayor amplitud para entender a la empresa, pero creemos que en la iniciativa de la ley sobre inversiones extranjeras, debió haberse referido a su concepto y denominación, así como a sus relaciones y peculiaridades con las sociedades mercantiles.

---

49. Barrera Graf. J. Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico op. cit. pág. 75

50. L. Mossa. Revista de Derecho Mercantil. Volúmen V. No. 14 Marzo-Abril 1948. Madrid. Pág. 162.

Innegable resulta pues que, nuestro Derecho positivo no ha dado todavía el paso de reconocer el organismo económico que constituye la empresa; y ningún precepto de nuestra legislación la ha definido. Tampoco encontramos en las leyes los datos positivos de su unidad jurídica, sólo encontramos preceptos aislados e inconexos que son quizá exponente de la tendencia a la unidad jurídica de empresa. Falta, en efecto, una regulación jurídica positiva que de vestidura adecuada a este fenómeno económico y que reconozca la unidad que representa en la vida y en el comercio como objeto del tráfico. Si la empresa es una unidad económica, ninguna norma ha dado todavía el concepto legal de empresa ni puede haber un concepto jurídico allí donde falte la institución jurídica correspondiente (51).

Destaca por consiguiente, el hecho de que la ley de inversiones extranjeras utilice términos diversos en cada uno de sus preceptos legales, los cuales dejan constancia de que, al referirse a la empresa lo está haciendo como si fuera una sociedad mercantil, aunque en un sentido estricto no lo sea. Tal es el caso, de las manifestaciones sobre órganos de la administración, capital social, inscripción de sociedades mexicanas; así como también a la misma expresión de sociedades mexicanas, para referirse a las empresas de esta fracción IV y que en general son -

---

51. Garrigues Joaquín. op. cit. págs. 174-175; igualmente coincide en la existencia de un caos terminológico y conceptual tanto en la doctrina que estudia la empresa, como en la legislación que infructuosamente ha tratado de regularla; Ibarguen Aherens S. op. cit. pág. 382

términos que sólo se pueden entender cuando se hable de sociedades mercantiles. (52)

De alguna manera, el significado de la empresa se hace más difícil, ya que en momentos se habla de organismos económicos, negociación mercantil, almacén, tienda, establecimiento mercantil o fabril y hasta confundirlo con una persona jurídica colectiva; de esto se desprende que el significado estriba en que el lenguaje común, el económico y el jurídico atribuyan conceptos muy distintos, y en tal virtud se llegue a determinar a la empresa desde el punto de vista del sujeto activo realizador de la inversión y como un sujeto pasivo de la misma inversión extranjera (53).

La adopción de un concepto acorde a lo que la propia Ley entiende, resulta interesante porque las empresas mexicanas tanto pueden abarcar conceptos ajenos a su configuración, como también los puede confundir y alejar; es por ello que la legislación actual deberá ser estudiada a fondo, con el fin de optar de una manera unitaria y compleja todos los pormenores que dejen satisfechos a todos y cada uno de los estudiosos al tema, ya que de ello depende una regulación y referencia acorde a nuestros días de las inversiones extranjeras en nuestro país.

---

52. Barrera Graf J.; Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico. op. cit. pág. 75-76

53. Véase a la empresa como sujeto activo y pasivo de la inversión extranjera; Ibarguen Aherens S.; op. cit. págs. 280-286.

Ahora bien, se afirma que al destacar a las empresas (54), se está haciendo una especial referencia a la persona moral quien es su titular o propietario; es así como la ley utiliza la palabra empresa en todo momento, y tan sólo refiriéndose a sociedades mercantiles cuando trata de establecer una disposición especial para ella; la intención del legislador fue la de usar la palabra empresa en sus disposiciones generales y los términos de sociedad y capital social sólo en algunos preceptos especiales, así determina un régimen general para las empresas y normas de aplicación especial para las sociedades mercantiles (55).

En lo que corresponde a la participación mayoritaria del capital extranjero, el mismo precepto legal, no es claro al establecer si se hará: en el capital social o en el patrimonio de la empresa o sociedad mexicana; o bien se puede dar en los activos como son el dinero en caja o en bancos, las materias primas, los circulantes o activos fijos (56).

De esta parte de la fracción IV, se trata de una participación extranjera del más del 49% permitido por la ley, en su capital y por lo tanto serían consideradas como sujetos activos de inversión extranjera; en consecuencia podemos afirmar que la duda que se plantea al respecto sobre donde habrá de participar el capital extranjero, quedaría un poco más clara, al ci

---

54. Véase Naturaleza y concepto jurídico de la Empresa; en Rodríguez Rodríguez Joaquín; Derecho Mercantil; Tomo I; Editorial Porrúa; México 1960; págs. 389-390.

55. Ibarguen Aherens S.; op. cit. pág. 284

56. Barrera Graf J.; Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico. op. cit. pág. 39

tar el artículo 23 de la Ley, en su fracción II, quien establece la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras: II.- Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Tomando en cuenta tanto el artículo, como las dudas que se plantean, podía ser posible de que se este refiriendo al capital social por que se habla de sociedades, y como lo - hemos venido haciendo, la ley de inversiones extranjeras se ha - ubicado dentro del concepto de una sociedad mercantil, como un ejemplo o tipo de organización y que por lo tanto ha sentado las bases de la empresa en esas sociedades mercantiles.

Estamos de acuerdo de la falta de claridad de la Ley de Inversiones Extranjeras, en esta parte de la fracción IV; pero creemos que al considerarse esa participación mayoritaria extranjera en el capital de una empresa mexicana, es por que el capital es un factor importante de la producción, el cual interviene en todas y cada una de las formas de actividad económica ya dentro de una sociedad o específicamente en una empresa; - con esta base se intenta radicar el concepto de capital no en un sentido real y estricto, sino que bajo la forma adecuada, se abar que tanto genérica como específicamente cualquier tipo activo de inversión en ese capital, quedando a la consideración de los órganos competentes: Registro y Comisión Nacional de Inversiones - Extranjeras, (arts. 12 y 23), el determinar en que forma el extranjero participará mayoritariamente conforme a los porcentajes

sobre aumento y disminución previstos por la propia Ley.

A esto mismo, se puede agregar que el sujeto inversionista, debe ser una empresa mexicana, en donde la participación extranjera sea de más del 50% del capital o patrimonio; o sea, que si la participación es minoritaria, no se estará en presencia de un sujeto de la Ley, artículo 2o.; pero sí de una forma de inversión extranjera, a la cual se le aplicaría la restricción del 25% de participación en la empresa (57).

Por último, se desprende el criterio sobre el porcentaje de la participación extranjera en el capital de la empresa; el cual dependerá de la forma de titularidad de la misma. Así, tratándose de empresas cuyo titular es una sociedad mercantil, el criterio será el capital social; tratándose de empresas en copropiedad, bajo sus términos etc. (58), y cada caso será determinante para optar por la calificación correspondiente a la participación activa de los extranjeros.

Tomando en cuenta los sustentos al respecto de la fracción IV, a cada una de sus consideraciones resaltan nuevas perspectivas legales, las cuales nos trasladan a situaciones diferentes, de ello van destacando irregularidades que dentro de la Ley de Inversiones Extranjeras existen, pero que

---

57. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. pág. 77

58. Ibarquen Aherens S.; op. cit. pág. 288.

de alguna manera llegaremos a tener una idea positiva al respecto; y así, continuar con la parte final de esta fracción IV, quien a la letra dice: "en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa".

Importante resulta ver esta última parte, ya que de ella depende mucho, el que una empresa mexicana esté bajo el control y manejo directo de algún extranjero e igualmente imponga los elementos mediante los cuales ha de estar funcionando dicha empresa. En esta virtud, Barrera Graf expresa: "Manejar una empresa significa administrarla, dictar las órdenes para su gobierno y dirección. Normalmente, estas funciones son propias de los factores o gerentes que la negociación nombre, o del órgano de administración que designen las sociedades y asociaciones (59), y consecuentemente cuando los inversionistas extranjeros tengan o asuman el cargo de administradores, factores o gerentes de una sociedad o de una empresa, puede afirmarse, en general, que gozan de la facultad de determinar su manejo. No obstante, la afirmación anterior sólo será cierta si, tratándose de administradores de sociedades, ellas están controladas por inversionistas extranjeros".(60)

En efecto, todo acto que tenga como intención directa, de que un inversionista extranjero adquiera la facultad de

---

59. Véase: Código Civil art. 27; Ley General de Sociedades Mercantiles Art. 10; y Código de Comercio art. 309.

60. Barrera Graf J.; Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico. op. cit. págs. 40-41

determinar el manejo de la empresa, tendrá que ser regulado por la Ley de Inversiones Extranjeras; ésto nos demuestra, que el legislador nos da la posibilidad de que se lleve a cabo el manejo de empresas mexicanas por extranjeros, pero que no necesariamente ha de ser realizable, ya que la misma ley, les obstruye y limita su participación al respecto, aún más los sujeta a nuevas autorizaciones que deberán ser previas a su actuación y en sus casos concretos, los condiciona para no permitirles obtener el manejo de dichas empresas (arts. 5o. párrafo séptimo y 8o. párrafo segundo).

Por su parte, Gómez Palacio expresa que: "La facultad de determinar el manejo de la empresa está dirigida a los -extranjeros- conforme a lo señalado por la fracción IV analizada. Es por ello que en el caso de que varias personas físicas o jurídicas extranjeras pudieran determinar el manejo de la empresa, se estima que dicho caso estaría cubierto dentro de lo preceptuado por esta fracción y en consecuencia a la inversión de dichos inversionistas extranjeros, se les consideraría inversión extranjera". Continúa diciendo: "la fracción IV del artículo 2o. adquiere toda su fuerza, al combinar el aspecto de participación mayoritaria del capital extranjero, con la facultad de los extranjeros de determinar el manejo de la empresa. Cuando el extranjero se encuentre en cualquiera de dichas situaciones (o en ambas), para los efectos de la L.I.E., será considerado como inversionista extranjero".(61)

---

61. Gómez Palacio Ignacio; op. cit. págs. 37-38.

Destacan por consiguiente, que la fracción se refiera especialmente a extranjeros, personas físicas o morales y cualquiera que sea tener el manejo de la empresa; así como consecuencia, imponer las reglas a seguir para ser controlada, estarán bajo la consideración de ser determinada como inversión extranjera. Pero como se ha dicho, no sería posible atribuirle a inversionistas extranjeros dicha facultad, porque la propia Ley expresa que todos los aspectos relacionados con la dirección y manejo de una empresa mexicana, estará bajo el control directo de empresarios nacionales, y sólo cuando medie una autorización por el correspondiente órgano, en este caso la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (art. 12), esta empresa podrá ser controlada por extranjeros. No olvidando, además, que la inversión extranjera se ha limitado a un porcentaje previo del 40% (art. 5o.) y que en ningún momento será legal si no se tienen los permisos que la misma Ley alude (art. 8o.) y sobre todo que vayan en bien de los intereses del país.

Es de hacerse notar que la norma del artículo - 5o. en efecto limita al 49% del capital la participación de la inversión extranjera, en sociedades y empresas que se constituyan, y respecto a dicha participación minoritaria, repite literalmente la prohibición del control del artículo 2o. fracción IV. Si, pues, ese control se prohíbe a empresas en que la inversión extranjera - es minoritaria, con mayor razón debe prohibirse en aquellos casos en que sea mayoritaria. (62)

---

62. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. págs. 79-80

"Por eso, hemos querido conservar también la de ci s i ó n en manos mexicanas, como una aspiración a que seamos nosotros quienes conduzcamos y seamos dueños de nuestros propios desti nos, por eso nos hemos referido al elemento de control dentro de - la nueva Ley". (63)

Característica muy importante de la iniciativa de Ley de Inversiones Extranjeras, ya que junto con el límite de porcentaje y el control de la empresa por mexicanos, podremos tener, conforme avancemos en nuestro desarrollo económico, una mayor visión e identidad con las necesidades e intereses económicos del país. Pero, a pesar de la regulación sobre los inversionistas ex tran je ros, existe la posibilidad de que se coloquen en una posi ci ó n minoritaria con relación al capital de la empresa; no tengan la facultad de manejo y sin embargo, obtengan un porcentaje mayo ri ta ri o de las utilidades de esa empresa y sin que por ello la mis ma empresa mexicana sea calificada como inversionista extranjera; a este resultado se le llama la piramidación de sociedades, aspec to que la Ley no prohíbe, en tanto no exista para el extranjero, la facultad de determinar el manejo de la empresa mexicana. Esto propicia que se analice el contenido y consecuencias en posterior es trabajos, ya que sobre las inversiones extranjeras y sus efec tos no se ha dicho todo. (64)

---

63. Véase los comentarios a la Ley de Inversiones Extranjeras por el Subsecretario de Industria y Comercio; en Asociación Nacional de Abogados de Empresa; op.cit. pág. 104

64. Gómez Palacio Ignacio; op.cit. pág. 38

Por último, y relacionado con lo ya expuesto, es positivo establecer algún significado sobre la palabra "título"; medio por el cual se puede obtener la facultad de manejo de una - empresa mexicana.

Título es sinónimo de causa, de negocio jurídico, un poder, acuerdo, convenio que atribuyan al extranjero la facultad de manejo de la empresa; por el contrario cuando esta facultad no derive de título alguno, sino de una situación de hecho que no implique ni otorgue un derecho subjetivo, una facultad conferida al extranjero a la que corresponda, en necesaria correlación, una obligación o un deber de respeto por parte de la empresa o sociedad administrada, sería muy dudoso que se aplicara el principio y consecuentemente, que estuviéramos en presencia de una inversión extranjera regulada por la Ley. (65)

En esta virtud, podemos afirmar que el título representa la forma de atribución, otorgamiento y determinación en favor de los extranjeros, para manejar una empresa mexicana; pero que estamos convencidos, que dicha forma de atribución deberá estar hecha conforme a derecho y particularmente sustentada - por la misma Ley de Inversiones Extranjeras.

A esto mismo, se expresa que la frase "por cualquier título", se debe interpretar como una prohibición a cualquier

---

65. Barrera Graf J.; Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico; op. cit. págs. 43 y S.S.

tipo de control sea cual fuere su origen; y en un sentido amplio tomarse en cuenta todo tipo de control legal que exista. Se agrega además, que esta expresión denota una cantidad de formas de - llevarse a cabo y por lo tanto sean múltiples los sustentos sobre los cuales, puede descansar. Dentro de esta expresión, se adentran todo tipo de actos y supuestos jurídicos, tanto negocios voluntarios, como eventos naturales, convenios, abstenciones del inversionista - mexicano que traigan como consecuencia, el control por parte de los extranjeros, de alguna empresa mexicana (66).

En consecuencia, la empresa mexicana puede acarrear para el inversionista extranjero un interés de participar ya sea en forma mayoritaria (generalmente), o minoritaria en su capital o también, mediante el mismo control o manejo de esa empresa; en esta hipótesis se estará encuadrando dentro de las consideraciones del artículo 2o. fracción IV; tomando en cuenta que tanto una como otra forma de inversión son válidas para ser desentrañadas - como actividades propias de una inversión extranjera dentro del - campo económico del país.

Para finalizar, se infiere que si la participación no es mayoritaria ni otorga a los extranjeros la facultad de dirigir la empresa, no se considerará extranjera sino nacional. Y siendo que el porcentaje del 49% entraña un límite a la participación extranjera, esta será la regla general de la cual concluyamos,

---

66. Barrera Graf Jorge; La Regulación Jurídica; op. cit. págs. 80-81

que la fracción IV no es aplicable al total de los negocios en que hay capital extranjero, sino sólo a aquellos en que este ejerza el control de una empresa o su participación sea mayoritaria.

#### 2.3.5. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMIA DE MEXICO.

Las Empresas Transnacionales han sido desde ya bastante tiempo una de las principales formas de inversión extranjera directa, las cuales pretenden llevar una actividad de expansión hacia los nuevos campos económicos de mayor interés en el mundo.

Cada una de estas empresas transnacionales se ven respaldadas directamente por sus respectivos países de origen y con el pasar del tiempo van adquiriendo formas de internación - cada vez más fuertes, que trae como consecuencia, que su entrada a cualquier plano económico del país receptor sea casi inevitable.

Los beneficios y utilidades que pueden aportar estas empresas transnacionales en un país receptor, van a ser variables según sea su comportamiento en la explotación de los sectores económicos de mayor importancia, unido esto; a las políticas internas de ese país quien ve en ellas, una manera de solución a sus problemas o en un momento dado, como simple actividad de inversión.

Generalmente, las formas de aprovechar los recursos económicos de algún país receptor, por parte de estas empresas transnacionales, son mucho más elevadas y diferentes a las que se venían utilizando en él; esto se debe a las nuevas técnicas de explotación quienes siendo superiores, logran obtener mejores resultados, llegando a considerarse en su actividad como fundamentales y en otros casos, insustituibles en el sector en lleguen a dominar.

Las empresas transnacionales, llevan consigo metas y objetivos distintos, los cuales van a llevarse a cabo mediante la forma de proveerse de los elementos suficientes para no detener su política de expansión mundial; la característica que más importa para establecerse en un país, es la que les proporcione un amplio campo de actividades productivas, las cuales tengan a bien realizarse sin caer en rendimientos minoritarios, o mejor aún, que les propicien grandes utilidades a cualquier nivel productivo. De lo anterior, resulta que la situación económica de un país anfitrión sea de gran importancia, ya que de ella dependiera que el interés de establecimiento sea mayor, además de que les aporten vías de superación y desarrollo propio, para su avance económico.

Así como la Inversión Extranjera Directa es considerada, la actividad económica por la cual los extranjeros van a destinar bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y con el propósito de lucro, mediante formas distintas; las empresas transnacionales, convienen en realizar actividades económicas

y productivas, en donde priva un fin y también un propósito que siempre será, el de obtener mayores utilidades para el país, o en este caso, para la casa matriz a la cual están en constante comunicación.

En esta virtud, la actuación de estas empresas constituye una modalidad importante de inversión extranjera y su presencia por medio de filiales extranjeras acarrearán consecuencias de índole político, legal y social en el país receptor y sobre todo que demuestran una gran influencia en la economía nacional y va a corresponder a cada gobierno adoptar estrategias que enfrenten las corporaciones multinacionales, con el fin de hacer coincidir la acción de dichas corporaciones con los objetivos generales del interés nacional y del desarrollo interno; estrategias que han de ser concebidas en base a una política económica y social interna, y de la política exterior del país; asimismo al desarrollo que pretenda el gobierno (67).

Cabe señalar, que las empresas transnacionales no se pueden entender sin mencionar alguna definición al respecto, tomando en cuenta su actividad y destino hacia el campo económico interno de un país receptor. Las Transnacionales o empresas internacionales son "aquellas firmas que realizan actividades productivas en diferentes países y cuyo capital es por lo general propiedad

---

67. Sepúlveda Bernardo y Antonio Chumacero; Las Inversiones Extranjeras en México; F.C.E., México 1973; págs. 13-14.

de un país industrializado" (68); de igual manera se agrega: "empresas cuyo origen, dirección y propiedad corresponde a residentes de un país desarrollado de economía de mercado y que realizan actividades productivas a escala internacional " (69).

Generalmente el concepto de empresa transnacional y el de multinacional se confunde pero se puede decir que; "las empresas multinacionales se constituyen con la participación de inversionistas públicos o privados de diversos países, por lo general - dentro del marco de un proceso de integración económica regional; - en tanto que las transnacionales son, por lo general, formadas por inversionistas de un sólo país avanzado y desarrollan su actividad prácticamente a escala mundial" (70).

Existe la opinión, de que todos los conceptos que se originan en torno a las empresas transnacionales son en un sentido idénticos, ya sea como una empresa internacional, multinacional, transnacional, plurinacional, etnocéntrica, en fin, lo que se busca es examinar como fenómeno esta realidad (71); consideramos acertada la expresión anterior, por que lo importante es la empresa, como una forma nueva de llevar a cabo actividades productivas, esto deviene, del conjunto de elementos que forman su estructura como organización y en consecuencia, realizar actividades de producción a un nivel su

---

68. IDEM. pág 14

69. Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó; Las Empresas Transnacionales; Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana; Ed. F.C.E.; México 1980, pág. 9

70. Rangel Couto Hugo; La Teoría Económica y el Derecho; Editorial Porrúa; México 1977; págs. 95-96.

71. Sepúlveda B. y Chumacero A.; op. cit. pág. 14

perior al que el país receptor está acostumbrado; por lo tanto su continuidad, expansión, funcionamiento, producción y dirección son consecuencia del desarrollo con que trabajan esas empresas, respaldadas directamente por sus respectivos países industrializados.

Todos esos elementos nuevos que traen consigo estas empresas, así como su tecnología y formas de producción en el ámbito económico principalmente, hacen la diferencia esencial para ser consideradas como benéficas y con ciertas ventajas que no se superarían de un momento a otro. Ahora en cuanto a las decisiones que han de regir para el correcto andar de las empresas transnacionales, éstas se toman directamente de la casa matriz, la que se encuentra generalmente radicada en el país de donde se origina esta actividad; por lo tanto, la casa matriz es quien posee y controla todas y cada una de las filiales que han de estar ubicadas en diferentes países receptores; la razón es que, como la empresa transnacional se encuentra formada por el conjunto de filiales que van a establecerse en diversos países, estas se verán sujetas a las decisiones que de esa casa matriz extranjera se tomen, mediante la programación de nuevas operaciones, tendientes a salvaguardar los intereses de la empresa transnacional (72).

---

72. Por principio, la compañía transnacional se inscribe en un marco de preferencia "global", siendo su meta la distribución mundial de los recursos de que pueda disponer; 1) capitales; 2) insumos; 3) tecnología; 4) destrezas administrativas; y 5) vínculos comercializadores para su empleo óptimo, con el propósito de lograr una máxima rentabilidad de la corporación en su conjunto, bajo una perspectiva de largo plazo independientemente de las consecuencias de orden político, económico y social. Raymundo Rustrian; Empresas Transnacionales y Estados Receptores; Comercio Exterior, Junio 1976, pág. 671.

Es importante señalar, que no basta el único interés de estas compañías extranjeras de participar en la vida económica de un país, sino que también es interesante aclarar; que los países receptores de este tipo de empresas, persigue finalidades igualmente destinadas a una política interna positiva y sobre todo encaminadas hacia un desarrollo propio en su economía (73); además es bien sabido que en la actualidad, ningún país, cualquiera que sea su estado de desarrollo, parece estar en posibilidad de sustraerse totalmente de la acción de las corporaciones transnacionales (74).

En esta virtud, de los objetivos que un país anfitrión persigue, están entre otros: el aumento del producto nacional; constante generación de divisas; mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes; el control de los intereses soberanos; generación de empleos, y en general, un desarrollo autosostenido a largo plazo. Ahora bien, la diferente esfera de acción de los países receptores y de las transnacionales, provoca posiciones negociadoras distintas, dependiendo ello del poder económico relativo alcanzado por las utilidades involucradas, de la información que tengan, de los recursos con que cuenten, de sus características propias como proveedores de materias primas, bienes de capital, tecnología, fuerza laboral y como mercado po

---

73. Las Empresas Transnacionales y la Industrialización de los países en desarrollo; Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 6-Dic- 1979, págs. 14 y s.s.

74. Sepúlveda B. y Chumacero A.; op. cit. pág. 13

tencial para las grandes corporaciones (75).

Téngase en cuenta, que los efectos que puedan traer consigo las empresas transnacionales en otro país, estarán dependiendo de las posibilidades de asimilación de esa actividad extranjera, asimismo por la capacidad de cada país receptor para crearse un marco idóneo de regulación sobre el cual se apoye el avance económico de estos países. Además es evidente, que el nivel de desarrollo de cada país anfitrión no es generalmente el mismo, y por lo tanto, dichos efectos en la economía interna serán diferentes e irán variando conforme se adopten las medidas legales suficientes para regular y beneficiar cada vez más al país, según las circunstancias que lo requieran (76).

Sería importante señalar el proceso bajo el cual las corporaciones transnacionales se establecen o propagan en el sistema económico internacional:

La primera fase: es la exportación de sus productos a otros países; pasan por el establecimiento de una organización de ventas de dichos productos en el extranjero; siguen

- 
75. Raymundo Rustrian; op. cit. págs. 671-672; además sobre los objetivos de las transnacionales, véase; Antonio Casas Vázquez; Las Empresas Transnacionales; Tesis Profesional. México 1980; págs. 65 a 67.
76. Véase La Regulación Internacional de las Empresas Transnacionales; en Foro Internacional Vol. XXI, No. 4, abril-junio - 1981, Colegio de México, México, D.F.; págs. 443 y s.s.

con la concesión de licencias para el uso de sus patentes y marcas y para la prestación de asistencia técnica a compañías locales que producen y venden sus artículos; terminando con la adquisición de los establecimientos locales o instalándose como productores en el extranjero a través de subsidiarias total o parcialmente propiedad de la matriz, pero siempre controladas por ellas (77).

Ahora desde un plano muy general, el papel que desempeñan las empresas transnacionales en la economía de México es y ha sido significativo, debido principalmente a que la mayor parte de las actividades productivas y con alto índice de utilidad, se encuentran en sus manos, las cuales predominan por la manera tan desarrollada con que llevan a cabo su utilización y explotación.

Estas compañías al igual que toda la inversión extranjera vinieron en el momento histórico del cual se conjugó una posición clara del gobierno de Díaz, para atraer capitales extranjeros que promovieran el sector exportador tradicional. No fue solamente la carencia de capitales nacionales, sino la falta de un medio empresarial capaz de llevar a cabo las inversiones - necesarias para crear una infraestructura económica coherente - con las posibilidades de expansión del mercado internacional y su propio mercado interno (78).

---

77. N.H. Jacoby "The Multinational Corporation"; citado por Sepúlveda B. y Chumacero A.; op. cit. pág. 14.

78. Fernando Fajnzylber; op. cit. pág. 139

De esta manera, al igual que las inversiones extranjeras, las compañías transnacionales se han concentrado - en actividades de gran importancia económica, por tanto adoptan formas distintas de control y decisión sobre esas actividades - las cuales se superaron con mayores rendimientos tanto para el país como para esas compañías extranjeras.

Así es como las empresas transnacionales, se han enmarcado dentro de un ámbito de competencia por obtener más utilidades; encaminadas a engrandecer su dominio sobre las diversas actividades de producción habidas en México. Esto a propiciado que las compañías norteamericanas, tengan el control de - casi la totalidad de los sectores, generadores de altísimas tasas de rendimiento, y según se confirmará, participan de una u otra forma, en el amplio campo económico del país.

Ante esto, podemos mencionar que con frecuencia, existen conflictos de intereses entre las empresas internacionales y los países donde operan, esto resulta porque los objetivos generales de esas corporaciones no son, en todos los casos, coincidentes con los propósitos generales de desarrollo que persigue una comunidad (79).

Con esta base, podemos afirmar que los intereu

---

79. Sepúlveda Amor Bernardo; Las Empresas Transnacionales en Méuxico; Colegio de México 1974, pág. 36.

ses de México, difícilmente serán coincidentes con los de las empresas transnacionales ubicadas dentro del territorio nacional; ya que se busca el cambio económico que pueda darnos mejores perspectivas de superación y desarrollo. En consecuencia, se desprende que nuestro país, se encuentra entrelazado con el capital foráneo, quien mediante el dominio de las mayores empresas establecidas en el país, han impuesto nuevas formas de actuación y producción, y tan sólo limitado mediante la Ley de Inversiones Extranjeras, en ciertas áreas que son consideradas reservadas exclusivamente al Estado (arts. 4o. - 5o. LIE), y por lo tanto, el número de empresas nacionales se encuentre extremadamente reducido en comparación a las extranjeras (80).

No obstante lo ya expresado, agrupando los sectores de acuerdo a la naturaleza de los bienes y a la participación de las empresas transnacionales en la producción, se comprueba que efectivamente, desde el punto de vista industrial, el promedio de las plantas ubicadas en sectores con predominancia de estas empresas, es superior al correspondiente de los sectores "nacionales" (81).

Esto que quiere decir: que la mayor parte de

---

80. Sepúlveda B. y Chumacero A.; op. cit. pág. 32.

81. Fernando Fajnzylber; op. cit. pág. 226

nuestra economía, sino toda, los sectores más importantes de nuestro sistema productivo, se encuentra bajo el control de las empresas transnacionales y en tanto continuen así, cada vez más sólida e insustituible será su actividad en el país.

De esta manera, "la experiencia internacional y latinoamericana sobre la magnitud de la presencia alcanzada en México y la posición de liderazgo que ocupan en los sectores respectivos, conducen a refutar el supuesto de que las filiales no "están de paso" en México, sino que han venido para establecerse y expandirse en un mercado al que buscan imprimir una orientación coherente con ese objetivo" (82).

A lo anterior, podemos agregar que las transnacionales se ven cada vez más fortalecidas en las actividades económicas en que participan, esto debido principalmente a que las empresas nacionales se han mantenido a un nivel inferior a aquellas. En esta forma pensamos, que el país a través de sus empresas más grandes, se esfuerze por alcanzar una estabilidad competitiva en algunas actividades y sectores en donde el nivel nacional sea de mayores utilidades y productividad a todo el territorio nacional, aprovechando las ventajas aportadas por las compañías transnacionales y convertirlas en un beneficio para el mejor desarrollo económico interno del país.

---

82. IDEM, págs. 242-243.

Destacamos como necesario, que los gobiernos adopten ciertos criterios políticos básicos que establezcan las directrices a seguir por las transnacionales instaladas en el país; por lo tanto, las empresas extranjeras no se deban concentrar en ningún sector de la industria en forma tal que la dominen; así como el evitar que empresas de una misma nacionalidad controlen una rama de actividad económica (83).

Es de hacerse notar, que existen marcadas diferencias entre las características de las empresas transnacionales y de las empresas nacionales al interior de cada sector. La relación capital-trabajo, la productividad, las remuneraciones y la rentabilidad son superiores en las filiales de las transnacionales que en las empresas nacionales. Igualmente las empresas extranjeras se expanden más rápidamente que las nacionales y en su crecimiento recurren más a la adquisición de empresas locales y financian su expansión, en proporción creciente con los recursos financieros captados en el país. Con esta base, los sectores en que predominan las empresas transnacionales y los que presentan mayor concentración se expanden más rápidamente que el resto de los sectores (84).

De la diferencia expresada, se deja constancia de que las compañías transnacionales aventajan en gran proporción a las empresas nacionales, con respecto de las activi-

---

83. Sepúlveda Amor Bernardo. op. cit. pág. 67

84. Véase Comparación de filiales y empresas nacionales; en Fernando Fajnzylber; op. cit. págs. 200 y 421.

ades en que participan; haciendo especial énfasis, en que la manera de como se desempeñan las empresas nacionales, en algunos casos no superan las formas modernas de realización por parte - de las transnacionales, debido principalmente a los mayores avances tecnológicos fundamentalmente, que las hacen estar en condiciones más propicias para actuar en cualquier nivel productivo.

Ahora para el caso mismo de México se observa (cuadro I); que las empresas de origen norteamericano, tienen el mayor porcentaje de aplicación en casi todas las ramas importantes; principalmente en áreas como la industria y manufacturas, - no olvidando que los Estados Unidos es un país que a través de - los años se ha considerado como una potencia mundial, y por lo tanto su ingerencia al plano económico no sólo de México, sino - de otros países es a un grado considerablemente fuerte.

CUADRO I  
INVERSION NORTEAMERICANA EN MEXICO DE ACUERDO CON RAMAS DE ACTIVIDAD Y UBICACION  
(Número de empresas)

Rama de actividad	D.F. y Edo. de México	Nuevo León	Otros Estados	T o t a l
Productos alimenticios	29	2	8	39
Bebidas	2	-	-	2
Tabaco	-	1	-	1
Textiles	8	1	6	15
Vestuario	8	1	2	11

Corcho de Madera	1	-	-	1
Mobiliario de madera	-	-	1	1
Papel	15	1	-	16
Imprenta	8	-	-	8
Cuero	5	1	-	6
Hule	11	1	-	12
Productos químicos	146	12	10	168
Petroquímica	5	2	-	7
Minerales	8	5	4	17
Hierro y acero	15	2	2	19
Productos metálicos	72	7	6	85
Construcción de maquinaria	40	7	3	50
Productos eléctricos	63	7	12	82
Vehículos	17	4	-	21
Manufacturas varias	49	1	3	53
Total manufacturas	502	55	57	614
Industria tradicional	61	6	17	84
Industria moderna	441	49	40	530
Construcción	4	-	1	5
Servicios	132	20	25	177
Minería	7	3	24	34
Agricultura	-	1	6	7
<b>T O T A L</b>	<b>645</b>	<b>79</b>	<b>113</b>	<b>837</b>

FUENTE: U.S. Department of Commerce, Bureau of International  
Commerce, Washington 1967 (85).

Tomando en cuenta los datos antes mencionados, las actividades norteamericanas a través de sus empresas, se hayan en la mayor parte de la producción tanto industrial como manufacturera, demostrando una vez más, el poder de expansión que esas empresas tienen, y por consiguiente su acelerada productividad a nivel nacional e internacional (86).

Así podemos citar que de las 1883 empresas registradas a principios de 1970, 1020 (54%), eran 100% propiedad de extranjeros, y al finalizar ese mismo año, se tenían registradas 1915 empresas extranjeras de las cuales 1070 (56%), eran totalmente extranjeras (87).

Generalmente, las empresas más grandes de cada sector están en condiciones de ejercer una mayor influencia de lo que sería su participación en el mercado, a través de la introduc-

---

86. Bitar agrega, que las empresas extranjeras, a fin de mantener los ritmos de crecimiento de las industrias intervienen activamente en la comercialización de los productos que elaboran. Por ejemplo, en el caso de bienes durables, estas empresas establecen mecanismos que facilitan la adquisición de esos productos, proporcionando créditos para lograr este objetivo; de la misma forma, la comercialización de artículos elaborados por las empresas extranjeras se hace más fluido con la presencia de compañías de publicidad, subsidiarias de esas empresas, que se encargan de promover los productos de sus clientes. Citado por Sepúlveda B. y Chumacero A.; op. cit. pág. 60.

87. Informe Anual del Banco de México; 1970.

ción de nuevos productos, precios, publicidad y financiamiento; así mismo la participación de estas empresas transnacionales en la producción industrial de México, alcanzaba un 35% y ahora el 79% se genera en sectores en que a lo menos uno de los cuatro mayores establecimientos, pertenecen a empresas transnacionales y que un 55% tiene su origen en sectores donde dos de los mayores pertenecen a esas empresas. Veamos el siguiente cuadro, el que nos determina claramente la participación de las transnacionales en el sector industrial:

## CUADRO II

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION A NIVEL DE RAMAS INDUSTRIALES

	Participación de las ET en la producción de la rama.	
	Muestra "A" (%)	Muestra "B" (%)
20. Alimentos	21.5	22.6
21. Bebidas	30.0	31.0
22. Tabaco	96.8	96.8
23. Textiles	15.3	19.6
24. Calzado y prendas de vestir	6.2	7.0
25. Madera y corcho	7.9	7.9
26. Muebles y accesorios	3.8	3.8
27. Celulosa y papel	32.9	33.9
28. Editoriales e imprentas	7.9	21.5
29. Cuero y piel	3.7	3.7

30. Productos de hule	63.9	74.1	
31. Química, excluida farmacia y cosméticos.	47.2	53.4	
		50.7	57.4
31' Farmacia y cosméticos	55.9	63.4	
32. Productos de petróleo y coque	48.7	54.5	
33. Minerales no metálicos	20.8	29.0	
34. Metálicos básicos	46.6	49.4	
35. Productos metálicos	20.6	27.4	
36. Maquinaria no eléctrica	52.1	60.3	
37. Maquinaria eléctrica	50.1	68.6	
38. Material de transporte	64.0	64.7	
39. Manufacturas diversas	33.1	38.0	
T O T A L	34.9	39.3	

---

FUENTE: Elaborado en base a la lista de ET e información proporcionada por la Dirección General de Estadística para esa lista (88).

Puede entonces afirmarse, que en la mayor parte de los sectores industriales de nuestro país, el comportamiento de las empresas transnacionales es determinante para el funcionamiento del sector en general.

---

88. Fernando Fajnzylber; op. cit. pág. 153

Ahora bien, tomemos en cuenta algunas otras cifras correspondientes a las actividades productivas más importantes, tales como: la rama de productos alimenticios, en donde la participación de las empresas transnacionales en la producción es de 21.5% y sin embargo el 60% de esta producción se origina en -- sectores que incluyen ET en el grupo de las firmas líderes. En la rama química las cifras son de 50.7% para la participación relativa en la producción de la rama y el 98% para la proporción de la producción de la rama generada en sectores que incluyen una o más empresas transnacionales entre las firmas líderes. En la rama metálica básica los porcentajes son 44.6 y 100%, respectivamente. - En maquinaria no eléctrica se tiene el porcentaje de 52.1% y 99%. Sobre maquinaria no eléctrica, es del 50.1 y 100% y en materia de transporte es del 64 y 95%, respectivamente. Finalmente, logrando un análisis al nivel más agregado de las grandes categorías de bienes, se observa que el 70.5% de la producción de bienes de consumo, 80.9 de los bienes intermedios 90.1 de los durables y 83.8 de los bienes de capital, se originan en sectores liderados al menos por una empresa transnacional. (89)

Conforme a estos datos y en torno al tema de las transnacionales; denotamos que la mayor parte generadora de altos rendimientos de la economía de México, deviene de la participación de las empresas transnacionales en cada una de las actividades del sistema productivo del país.

89. IDEM. págs. 162 a 164

Por consiguiente pensamos que no basta el - hecho de estar dominados por la inmensa mayoría de empresas extranjeras que radican en el territorio nacional, sino que su participación nos ubica en la necesidad de encontrar la forma adecuada para obtener de su permanencia, los mejores rendimientos suficientes a alcanzar el desarrollo económico que México ha deseado. En esta virtud, estamos de acuerdo en que "los gobiernos de los países en proceso de desarrollo, se encuentran ante diferentes alternativas por lo que se refiere a la instalación de empresas transnacionales en sus respectivos países. Si bien, por una parte, están conscientes de los beneficios básicos en - aportación de capital, talento empresarial, incremento de productividad, transferencia de tecnología, al mismo tiempo ven con suspicacia, y muchas veces con sobrada razón, el peligro de una excesiva dependencia tecnológica" (90).

---

90. Hegewish Adolfo; Algunos Aspectos sobre la Inversión Extranjera en México; Conferencia- Escuela Libre de Derecho, México 1973, pág. 11.

## C A P I T U L O            T E R C E R O

### REGIMEN JURIDICO DE SANCIONES REFERENTE A LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

#### 3.1. JUSTIFICACION DE UN CAPITULO DE SANCIONES EN MATERIA DE INVERSION EXTRANJERA.

Dentro del presente y último capítulo, nos inquieta la manera de como se encuentran expresadas las sanciones respectivas dentro de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular - la Inversión Extranjera, las cuales son de aplicarse a todas aquellas formas de contravención a los preceptos contenidos en la misma.

El régimen de sanciones que establece la propia Ley, pensamos no es precisamente en sentido estricto, un verdadero catálogo, ya que tomando los artículos en cuestión y su contenido, se llega a determinar que se están incluyendo dentro de ellos disposiciones sancionatorias para aquellas actividades que sean contrarias a nuestro orden jurídico vigente y por lo tanto, no exactamente se conceptuen bajo un rubro específico de "Sanciones".

Cabe señalar, que tanto las disposiciones relativas a una sanción dentro de la Ley, son igualmente importantes - como cualquier otra área en especial, y por consiguiente nos referimos a justificar un capítulo especial sobre sanciones, por que se trata de dar una paralela atención a todas y cada una de las -

ramas que forman el contenido de nuestra legislación sobre inversiones extranjeras; y no dejar ligeramente unas, en relación de otras actividades.

A lo largo de nuestro restringido estudio sobre las inversiones extranjeras y especialmente sobre la Ley, se ha establecido que toda la participación extranjera dentro del plano económico de México, trasciende de una manera directa en el desarrollo socio-económico del país; entonces creemos y hacemos notar, que las sanciones y sus características debieran ser vistas con una mayor atención, a fin de ser aplicadas y expresadas correctamente; pero sí por el contrario son tomadas con cierta ligereza, podemos caer en el error de aplicarlas y adecuarlas al caso concreto, sin una verdadera técnica jurídica (1), que nos logre beneficiar más y sobretodo, a darle a nuestra Ley una firmeza dentro del ámbito de las inversiones extranjeras, y una cara diferente al mundo exterior.

De lo expuesto, encontramos que la Ley de Inversiones Extranjeras al referirse a las disposiciones generales, viene a abarcar dentro de estas, todas las situaciones de sanción que se pudieran presentar, por la falta grave a cualquier precepto legal; pero a nuestra manera de ver, no sería positivo conjuntar a las sanciones con otro tipo de preceptos legales diferentes, en este caso aspectos relacionados con la Comisión Nacional de Inver-

---

1. García Maynez Eduardo; La técnica jurídica consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que el Derecho persigue. Introducción al Est. del Derecho; Editorial Porrúa, S.A.; México 1977; págs. 318-319

siones Extranjeras que en realidad debían estar dentro de su capítulo respectivo, aún más, hablar de títulos representativos de capital que de ninguna manera pudieran estar unidos a las sanciones.

Ahora de la forma como la Ley está regulando a las sanciones surgen varias cuestiones dudosas que dan motivo para una nueva interpretación legal:

1. Se está tomando acaso de manera superficial todo aquello que repercute o se relaciona con cualquier infracción a la Ley, y en consecuencia, sólo se esté basando en algunas conductas negativas simples para la aplicación de una multa o cualquier otra sanción y sólo quede al arbitrio de los Órganos competentes determinar nuevas formas de infringir y sancionar,

2. Solamente se están mencionando las sanciones más importantes, para las más destacadas formas de infracción a la Ley.

3. Las disposiciones sancionatorias solamente se hayan expresadas para un momento determinado, a instancia de adecuar las a futuras formas negativas de actuación; por tanto se deban establecer nuevas adiciones y variantes sobre aquellas situaciones originales bajo las cuales se creó la Ley de inversiones extranjeras.

4. Que la fuerza de la presente Ley no radique esencialmente en las sanciones debidamente expresadas, sino que so

lo sean una forma complementaria y en tal virtud se regulen otras actividades distintas (2).

5. Se buscó la manera de crear una legislación con carácter sencillo y cuya vigencia abarcara toda la participación de los extranjeros en la economía nacional y en consecuencia no fueran un obstáculo a la venida de capitales extranjeros al país.

Estas preguntas son las que más resaltan ante la manera de establecer a las sanciones, en un apartado distinto como debiera ser y no compartiéndolo igualmente con otras formas relacionadas a las inversiones extranjeras.

Ahora, según se ha visto la Ley de Inversiones Extranjeras necesita dar una mayor atención a sus distintas normas establecidas dentro de ella, ya que en ocasiones algunas se quedan sin expresión clara y entendible, lo que ha propiciado que las formas de interpretarla sean importantes para el mejor entendimiento y fácil comprensión, desentrañando el sentido adecuado de cada expresión.

En esta virtud, se ha tomado particularmente el capítulo VI, el que consideramos estructurado y denominado bajo el

---

2. Todo el pensamiento kelseniano considera a la sanción como un elemento esencial de la norma jurídica, afirmando que no puede existir ninguna norma jurídica sin sanción: Tres Temas de Teoría Pura del Derecho; Revista Lecciones y Ensayos No. 24; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; Buenos Aires, Argentina 1968; pág. 74

nombre no adecuado de disposiciones generales, así como de las materias que debía contener; por lo tanto sea considerado solamente como la parte final de una ley, en este caso, relativa a las inversiones extranjeras y sus sanciones.

Contemplado desde este punto de vista, creemos positivo además de necesario, el formar un capítulo aparte; el cual prevea medidas legales más amplias sobre infracciones, sanciones y a la vez, de nuevas formas de aplicación y cumplimiento por parte de los responsables directamente (3).

En nuestro concepto, la utilidad que se desprende de la justificación de un capítulo de sanciones, es determinante para nuestra ley de inversiones extranjeras, ya que se le daría un carácter más certero a todas y cada una de las posibilidades que se presentaran, y al mismo tiempo, estabilidad y firmeza en todo lo relacionado con capitales e inversionistas extranjeras.

Finalmente, a manera de que nuestro ordenamiento legal sea más completo, tomemos como ejemplo la actual Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (D.O. 11-Enero-1982), la que denota dentro de su articulado un capítulo expreso de las Sanciones (Art.18),

---

3. Tomese en cuenta la Resolución General Núm. 12 dictada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (D.O. 23-VI-77), en donde se menciona otra sanción, la cual no está consagrada específicamente dentro de la propia Ley de Inversiones Extranjeras.

y no dejando de mencionar los recursos que ella misma plantea - (Arts. 13-24). Ahora sabemos que la Transferencia de tecnología es una área que va relacionada directamente con las inversiones extranjeras, mejor aún, es considerada como forma directa de inversión extranjera; entonces por que la Ley de Inversiones Extranjeras se encuentra en un plano distinto con respecto a la regulación de sus sanciones.

### 3.2.NOCIONES RELATIVAS A LA SANCION EN GENERAL.

Correspondera aquí, tomar las ideas generales sobre las sanciones dentro de nuestro régimen jurídico actual, las que nos darán el sustento base para después pasar a cada una de las sanciones en lo particular.

Primeramente, la sanción es definida como una consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, en tal caso, la sanción se encuentra con dicionada a la realización de un supuesto normativo y que vendrá a hacerse efectiva cuando se produzca la inobservancia de algún de ber impuesto por la norma a cargo de una persona (4).

Se toma en cuenta pues, una obligación a cargo

---

4. García Maynez Eduardo. op. cit. pág. 295

de un sujeto determinado, de cuya actuación positiva o negativa, de penderá que sea o no sancionado, en tal virtud, la sanción no se aplicara cuando la conducta del sujeto no implique un incumplimiento legal y por lo tanto, la determinación de ser castigado.

De esta manera, el precepto de derecho contiene una regla de conducta formulada imperativamente, que debe ser acatada por los destinatarios a los que está dirigida; la regla jurídica no se limita a ordenar o estatuir aquella conducta, sino que además, la norma se halla provista de un elemento, la sanción, que garantizará directa o indirectamente el cumplimiento de la orden contenida en un determinado precepto (5).

Ahora bien, la conceptualización acerca de lo que implica la sanción en general, es muy variada y de amplios conceptos por lo que según Kelsen afirma: "las sanciones son establecidas por el orden jurídico, para provocar cierta conducta humana que el legislador considera deseable y esta sanción será convertida en una consecuencia de la conducta que se considera perjudicial a la sociedad y que, de acuerdo con los intereses del orden jurídico, tiene que ser evitada".(6)

- 
5. Galindo Garfias Ignacio. Derecho Civil; Primer Curso; Parte General. Editorial Porrúa, S.A., México 1979, pág. 35
  6. Citado por Martin D. Farrel; Tres Temas de Teoría Pura del Derecho; Revista Lecciones y Ensayos No. 24; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; Buenos Aires, Argentina 1962, pág. 80

Queda entonces claro, que la sanción deviene como una consecuencia directa de la inobservancia por parte de una persona, respecto de alguna norma establecida con anterioridad, de tal manera, que según sea la naturaleza del acto ilícito, será la consecuencia de derecho.

De cualquier forma, se ha llegado a considerar que la norma jurídica no será perfecta si no tiene Imperio, entendido éste, como la facultad del Estado para hacer observar la ley o imponer su observancia; igualmente una norma jurídica no será perfecta si no tiene Sanción; definiéndola como: la aplicación de una pena por contravención a la ley, es decir, el ilícito en general.

Al respecto de lo anterior, el profesor Acosta Romero difiere de tales criterios, diciendo que existen normas jurídicas (arts. 39-49-50 Constitucionales), que aún teniendo imperio no necesariamente tienen sanción; y que existen otras, que - sin tener sanción, no por ello son normas imperfectas; por lo que si tienen imperio y esto no les da el carácter de normas imperfectas. Además si pensamos que el derecho perfecto es únicamente - aquel que tiene sanción, concluiríamos diciendo que solo el Derecho Penal tendría esa característica; ahora pensando que el Derecho, como instrumento que regula la relación intersubjetiva humana, debe estar pensado y creado para que sea cumplido espontánea

y voluntariamente por la sociedad a la que va a regir, y no para ser violado, pues éste es precisamente un caso de anomalía en el funcionamiento del derecho. Si este regula eficazmente las relaciones humanas y se cumple en forma espontánea, habrá logrado la finalidad para la que fue creado, y no en función del castigo, o sanción, que sólo debe ser aplicado en los casos de transgresión de la norma (7).

Estamos de acuerdo de la posición con que se debe establecer una norma jurídica dentro de la sociedad, como un modelo perfecto de cumplimiento, e igualmente, que la sanción sólo sea aplicada en los casos en que se incumpla o contravenga algún - precepto legal; pero pensamos que una norma jurídica no dejará de ser perfecta tan sólo por no contener una sanción determinada, - sino que ante la posibilidad de un ilícito o una inobservancia legal, sea evidente la existencia de una forma de hacer cumplir y obligar al infractor a corregir su conducta y en consecuencia, su fuerza normativa no necesariamente este determinada por la sanción o castigo que el sujeto tomará en cuenta para guiar su conducta ya positiva o negativa.

En tales circunstancias, preveemos más que una forma de perfección en la norma jurídica un elemento que auxilia al cumplimiento y observancia correcta de todas y cada una de sus disposiciones concretas.

---

7. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A.; México 1979, pág. 293

Con esta base, el medio para garantizar la observancia de la norma estatal es la sanción y esta se considera como evento dañoso con que, de momento, se amenaza expresamente o de manera implícita y que viene a hacerse efectivo cuando la norma no se observa, de ello que las normas estatales no son aconsejadas o sugeridas, sino impuestas, para que sean observadas; son como se ha dicho, imperativos, y además, provistos de sanción, resulta pues, de la combinación del imperativo con la sanción (8).

Precisamente, no se podría dejar el arbitrio de la misma sociedad, el decidir sobre si se cumple o se deja de observar una norma jurídica, ya que en un momento dado, las inobservancias e infracciones a la ley no se harían esperar; en efecto, la fuerza normativa que posee una ley o norma jurídica, es determinante no para pensar que sea imperfecta, sino que para garantizar y en cierto modo cumplir correctamente sus disposiciones, deberá estar en relación directa y conjunta con su elemento sancionador, el cual respalda el precepto legal contra cualquier contravención o conducta negativa.

Importante resulta señalar, que no todas las -

---

8. Francesco Messineo. Manual de Derecho Civil y Comercial; Tomo I, Introducción; Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires 1971; pág 27.

normas jurídicas son coactivas (9); la coacción no es un elemento constante en el derecho; podrá sostenerse que la perfectibilidad del derecho radica en que llegará a ser un sistema coactivo para su absoluta eficacia, y exacto cumplimiento, pero todavía - hay ramas del derecho en donde no existe la coacción (10).

Agregamos, aún más, que la aplicación o la existencia de una sanción, no exactamente habrá de ejecutarse necesariamente y mucho menos por la fuerza o contra la voluntad del infractor, pero sí creemos que la norma jurídica según sea su naturaleza y característica principal, vaya complementada por una sanción, que le dará mayor consistencia y mejor cumplimiento.

No obstante lo ya expresado, Kelsen, agrega que la coacción es lo esencial del derecho y que todo acto de incumplimiento del deber jurídico faculta a un órgano del estado para ejecutar una sanción (11).

En tales condiciones, el jurista Rojina Villegas nos dice estar en desacuerdo, ya que todos los sistemas normativos tienen una sanción, pero no todos son coercibles; la san-

- 
9. Coacción, es la posibilidad presente de aplicar sanciones jurídicas contra la voluntad del sujeto insumiso, por lo tanto, el sistema coactivo es un sistema en donde hay órganos capacitados para imponer las sanciones por la fuerza, es decir, contra la voluntad del infractor. Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano. Tomo I. Introducción y Personas; Editorial Porrúa, S.A. México 1980, págs. 86-87.
  10. Del Vecchio, Filosofía del Derecho; citado por Rojina Villegas Rafael, op. cit. pág. 87.
  11. Citado por Rojina Villegas Rafael. op. cit. págs. 85-86.

ción en terminos generales, es un daño o un mal que sobrevive por el incumplimiento de una norma; desde este punto de vista, absolutamente todos los sistemas normativos tienen sanciones, pero estas serán diferentes en cada sistema tanto en el modo de aplicación - como en el órgano que las imponga, pero lo fundamental es que existen sanciones en el derecho, en la moral, en la religión, así como en los convencionalismos sociales. De esta manera, creemos que la coacción no puede elevarse a nivel esencial del derecho, pero sí - la coercibilidad; porque el derecho es el único sistema en donde - hay la posibilidad normativa de que llegue a convertirse en un sistema coactivo puro. En todos los demás sistemas normativos no tenemos siquiera la posibilidad de pensar que lleguen a ser sistemas coactivos, porque en ese momento dejan de pertenecer a la moral, a la religión o, a los convencionalismos sociales y se conviertan en sistemas jurídicos (12).

De la misma manera y en relación con lo anteriormente expresado, Francesco Messineo afirma que es fácilmente replicable la situación correspondiente a la coacción, y dice:

a) con la coacción casi nunca se contriñe verdaderamente, a quien no quiera, a que haga lo que no quiere (ciertas obligaciones de hacer; cumplimiento de los deberes familiares, etc).

b) que existen obligaciones de no-hacer, las - cuales son incoercibles.

c) que también la coercibilidad puede quedar a

---

12. IDEM. págs. 89-90

veces sin eficacia preventiva. En otras palabras, la coacción recibe aplicación solamente en determinados casos. La verdad es que la sanción opera verdaderamente de una manera eficaz, sólo en vía indirecta y no bajo coacción, por lo que en caso de inobservancia de la norma por parte del destinatario, otro realice, en lugar del obligado, lo que se haya negado a hacer (cumplimiento por obra de un tercero), o que, en lugar del acto omitido por el destinatario, se puede obtener el equivalente y que se pueda a costa del transgresor volver a su anterior estado una situación comprometida (13).

Pensamos y estamos de acuerdo que el derecho como todo sistema normativo, deberá tener una sanción, que lleve la finalidad de preservar el cumplimiento de la norma jurídica, y en última instancia que la conducta a realizar vaya conforme a sus principios jurídicos fundamentales; pero esto no indica que la misma sanción tenga a bien aplicarse mediante el cumplimiento forzoso ante cualquier inobservancia legal, sino que, será una posibilidad abstracta de poderse aplicar forzadamente, es decir, solamente en aquellos casos en que por virtud de la negativa de parte del obligado para cumplir con el deber jurídico impuesto, será posible utilizar el sistema forzado de cumplimiento.

Innegable resulta pues, que el hecho antijurídico o ilícito será la condición para que se produzca la consecuencia jurídica la acción sancionatoria del derecho, así el acto anti-

---

13. Francesco Messineo, op. cit. pág. 28.

jurídico resultado de la conducta del hombre, debe ser sancionado directamente, o sea sancionando al responsable de aquella conducta contraria a la ley. Aún más, la sanción en sí misma, es un precepto de orden secundario, establecido para garantizar la eficacia del cumplimiento de la norma primaria; en la norma sancionadora, el supuesto jurídico está constituido por la violación de la norma primaria, y la consecuencia es la aplicación de las medidas adoptadas por el derecho para su eficaz observancia (14).

Con esta base, en cuanto a la violación de la norma jurídica, esta se realizará en cada caso, en condiciones muy distintas, y los intereses afectados también van a variar considerablemente y, en consecuencia, la sanción que ha de establecerse tiene que ser diferente, para así responder adecuadamente al fin general que se persigue, o sea, la observancia del derecho y la conservación del orden jurídico (15).

A esto mismo se ha de agregar que las sanciones jurídicas deben de ser clasificadas atendiendo a la finalidad que persiguen y a la relación entre la conducta ordenada por la norma infringida y la que constituye el contenido de la sanción (16).

En esta virtud, la sanción cumple con un fin

---

14. Galindo Garfias Ignacio. op. cit. págs. 35-36.

15. Lomelí Cerezo Margarita; Derecho Fiscal Represivo; Editorial Porrúa S.A.; México 1979; pág. 12

16. García Maynez Eduardo. op. cit. págs. 298-299.

primordial; el de mantener el orden jurídico existente y por tan to cada sanción en lo particular será aplicada según sea la consecuencia y la naturaleza de la infracción, de tal manera que la obligación que se imponga estará a bien ser ejecutada conforme a la rama de derecho correspondiente.

Según se hizo notar, la diversidad de sanciones es muy amplia; en algunos casos el derecho, para restablecer el orden jurídico violado por la infracción a la norma, pretende desconocer y destruir todo lo realizado en contra de ésta, privando de efectos a los actos que se hayan realizado en contraven ción a la norma jurídica, entonces se establece como sanción la nulidad de tales actos; pero en ocasiones la ausencia de voluntad en el cumplimiento de algún deber, hace equiparable un cumplimien to forzado de la obligación impuesta. Además existe la posibilidad de una prestación equivalente, o indemnización (prestación económica equivalente al deber jurídico violado), que como forma diferente de sancionar, pretende restablecer el orden jurídico transgredido, volviendo las cosas, dentro de lo posible, al estado que guardaban hasta antes de la violación, mediante la reparación de los daños ocasionados.

La agravación de la obligación incumplida, es decir, la modificación de la misma es también una sanción que se aplica en el caso de que el deudor se constituya en mora o cuando por su culpa se hace imposible cumplir la obligación.

Conjuntamente con tales formas de sancionar concretamente tenemos; la pérdida de derechos, en los casos de rescisión de contratos, caducidad etc.; finalmente tenemos la pena, cuyo objetivo estriba en impedir y evitar la repetición de hechos ilícitos similares y que por lo general son situaciones de difícil restablecimiento de algún derecho violado (17).

En efecto cada sanción obedecerá en forma específica a la consecuencia jurídica producida dentro del marco jurídico vigente, la cual tendrá elementos y proporciones diferentes según sea el caso concreto que así lo señale.

### 3.2.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Una vez visto lo que una sanción en general representa, abordemos a continuación los sustentos básicos para conceptualizar, ahora, las sanciones de naturaleza administrativa, o del derecho administrativo.

Al efecto, se puede definir a las sanciones administrativas, como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de éstas, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad (18).

---

17. Lomelí Cerezo Margarita. op. cit. págs. 13-14

18. Acosta Romero Miguel. op. cit. pág. 457

Igualmente, se reconoce que la facultad de la administración para sancionar, es en virtud de imponerlas precisamente para reprimir transgresiones que se han llevado a cabo, - en un campo cuya competencia y cuidado pertenece a la propia Administración, ya que ni ésta tendrá que recurrir a tribunales civiles ordinarios, ni mucho menos a los tribunales de la jurisdicción penal (19).

Lo que se advierte, es que, las manifestaciones legítimas de voluntad de la Administración, son necesariamente obligatorias para los destinatarios, y porque emanan de la voluntad jurídicamente superior, ya se exprese la misma con la norma de derecho (reglamentos etc.), o con el acto administrativo - (20).

"El concepto de obligatoriedad jurídica implica el de sanción, y por eso el cumplimiento del deber jurídico - respecto de la Administración pública, viene asegurado o mediante

- 
19. Garrido Falla Fernando: Los Medios de la Policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas; citado por Lomelí Cerezo - Margarita; op. cit. pág. 25
  20. El acto administrativo es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de la Administración Pública y crea, reconoce, modifica y transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo; Doctrina, Legislación, Jurisprudencia; Tomo I; Ed. Porrúa S.A. México 1974, págs. 250 251.

la potestad de coerción directa, o con efectos jurídicos sancionatorios, los cuales tienen el aspecto formal de los del derecho privado (resarcimiento, restitución, multas civiles, nulidades, incapacidades, etc.); ya imitan las providencias del derecho procesal civil (ejecución de oficio), ya por el contrario son verdaderas y propias sanciones penales que, sin embargo, no excluyen la concurrencia también de las otras consecuencias jurídicas". (21)

En este sentido, las sanciones administrativas sólo son y serán aplicables en aquellos casos de infracciones o inobservancias legales, así como también de hechos ilícitos, que vayan en relación directa con la actividad propiamente administrativa; es decir, cada sanción implica dentro de su particular naturaleza una consecuencia y efectos diversos, y en este caso nos encontramos estrictamente en sanciones administrativas, de cuyos supuestos legales se rigen por la administración pública ya que de otro modo estaremos en presencia de una sanción relativa a materias distintas, y no, dentro de lo que se conoce como competencia o actividad administrativa.

En efecto, estamos ante la presencia de una facultad sancionadora, por parte de la administración; mediante la cual se pueden imponer sanciones específicas y aún más que la propia autoridad administrativa lleva a cabo su cumplimiento; lo cual ha propiciado que existan opiniones contrarias a dicha facultad -

---

21. Vicente Manzini; Tratado de Derecho Penal; Buenos Aires citado por Lomelí Cerezo Margarita. op. cit. pág. 26

aunque en términos generales y desde un punto de vista constitucional sea perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa, para ejecutar sus decisiones sin la necesidad de que intervenga la autoridad judicial. Así pues, nuestro régimen legal se ha resistido en principio a admitir la existencia de esa facultad sancionadora, ya que ha considerado, por una parte, que no hay inconveniente constitucional alguno en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial, pueda encomendar a este último el procedimiento de ejecución (22).

Por otro lado, el eminente catedrático Antonio Beristain, estima que a la luz de los principios generales del Derecho y del Derecho comparado (especialmente europeo), se reconoce la conveniencia de que la autoridad administrativa imponga sanciones pecuniarias a los administrados que perturben el desenvolvimiento de las propias instituciones. Pero, ningún argumento sólido legitima a la misma autoridad administrativa para imponer una sanción grave (prescindimos aquí de las sanciones gubernativas leves por las faltas contra el orden público, las normas del tráfico rodado, etc.); asimismo, tomando en cuenta el régimen jurídico español estrictamente, la administración carece de competencia subjetiva para ejercitar poderes sancionatorios generales; sin embargo en España, ya desde el Antiguo Régimen, están vigentes y se apli-

---

22. Gabino Fraga: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A.; México 1982; pág. 287

can normas legales que regulan sanciones pecuniarias de elevada cuantía y arrestos sustitutorios de larga duración y que, por tanto, se oponen a esas proclamaciones de la unidad de competencia punitiva (23).

Ahora, creemos que si bien la Constitución Polítca en su artículo 21, faculta a la autoridad administrativa para aplicar sanciones por infraccionar los reglamentos gubernativos y de policía, mediante multas o arresto hasta por 36 horas; estamos pensando, que es factible otorgarle cierta ampliación al respecto de sancionar no sólo, las infracciones gubernativas previamente reglamentadas, sino además, preveer como forma igualmente administrativa, la de sancionar cualquier tipo de infracciones o hechos ilícitos que se efectúen dentro de su competencia (o -- área administrativa); salvo con excepción de aquellos casos en que las funciones administrativas se vean afectadas por faltas que -- estén reguladas penalmente y en esos casos, tengan a bien ser sancionadas conforme lo establezca el código penal vigente. En esta virtud, en tanto la sanción no sobrepase límites y materias pro-- piamente administrativas, éstas podrán ser impuestas, aún por la misma autoridad de cuya competencia sea administrativa, ya que -- tampoco, podemos asemejar o encuadrar ciertas faltas puramente ad-- ministrativas con delitos típicamente regulados por el derecho pe-- nal.

---

23. Beristain Antonio: Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales Tomo XXVIII, Septiembre-Diciembre 1975; págs. 399 y s.s.

Esto hace ver que, dada la extensión de funciones de la Administración Pública, es característica actual del Estado, la importancia y urgencia de los intereses generales que -- son objeto de su actividad, así como la necesidad de reprimir indefectiblemente las violaciones a las normas legales que protegen esos intereses, de esta manera, no sería factible que la Administración tuviera que acudir a los tribunales judiciales para obtener que se sancionara a los infractores de dichas normas, puesto que ésto entorpecería notablemente la consecución de los fines -- públicos que persigue. Ello no ha de significar, que al ejercitar su potestad sancionatoria, la Administración pueda apartarse de las normas constitucionales y legales aplicables que forman parte del régimen jurídico a que en todo Estado de Derecho se encuentra sometida su actuación, en particular a las disposiciones y principios generales de Derecho relativos a la represión de los actos -- ilícitos. Finalmente el establecimiento de los tribunales administrativos no ha representado un abandono de los principios sustanciales del procedimiento y de justicia que debe poseer todo órgano estatal que realiza actividades jurisdiccionales para llenar -- satisfactoriamente su función, independientemente de cual sea el poder a que se encuentre adscrito (24).

A propósito, dentro de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se ha tratado a fondo, el problema en que radica si es o no constitucional la facultad --

---

24. Lomelí Cerezo Margarita. op. cit. pág. 30

de toda autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a las leyes administrativas; sin embargo, desde hace ya bastante tiempo, se ha dado por sentada la competencia de la Administración al respecto, así lo expresa, la Doctora en Derecho y Magistrada Margarita Lomelí Cerezo; quien además afirma, que de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, no puede ya discutirse en nuestro derecho, la constitucionalidad del poder sancionador de la Administración, en el que se incluye la facultad de castigar todas las infracciones a las leyes administrativas; además, de las violaciones a los reglamentos municipales y de policía. Sin embargo, sería conveniente corregir la defectuosa redacción del artículo 21 Constitucional, mediante la reforma respectiva antes mencionada (25).

Efectivamente, las facultades de la autoridad administrativa, pensamos no pueden quedar tan sólo a virtud del precepto constitucional, sino que se debe dar la posibilidad de atender, a toda forma de infraccionar las leyes administrativas y por ende sujetarlas a una sanción específicamente administrativa.

Ahora en cuanto a la diversidad de consecuencias en que se puede traducir una falta o infracción administrativa, podemos encontrar genéricamente desde las nulidades de los actos, la amonestación, la suspensión, la multa, el cese, la revocación de concesiones, la clausura, la indemnización, hasta llegar en ocasiones a la misma privación de la libertad, por 36 horas --

25. IDEM. págs. 43-45.

como máximo, o en caso de falta de pago por el infractor, se permutará por arresto no más de 15 días (art. 21 Constitucional) (26).

Con esta base, estamos en presencia de conductas y consecuencias muy diferentes, y por tanto, sanciones administrativas de distinta categoría; ya que en cada caso, la aplicación de las sanciones va relacionada directamente con la naturaleza de la falta o situación en lo particular, por lo que es importante, hacer notar la responsabilidad del infractor frente a la disposición administrativa violada, la cual determinará la forma de proceder, con mayor o menor fuerza.

Igualmente referido a las clases de sanción - que pudieran existir dentro de la Administración, citaremos la clasificación del profesor español Garrido Falla respecto a las sanciones administrativas.

1. Sanciones Correctivas.- que se imponen en virtud de los poderes genéricos de la administración sobre los administrados y que comprenden:

a) Sanciones de policía administrativa, (ejem. multas gubernativas).

b) Sanciones por incumplimiento de los deberes de prestación de los administrados (ejem. multas fiscales).

2. Sanciones Disciplinarias.- impuestas a los administrados, sometidos a alguna especial relación de poder (régimen de funcionarios, régimen de usuarios de los establecimientos públicos, etc.) (27).

Pensamos que, es clara la posición que guarda una autoridad administrativa en un determinado momento, para -- aplicar cualesquiera de las formas sancionatorias antes descritas, a la amplia manera de contravenir o violar una ley o disposición administrativa; por lo tanto, preceptuamos que la adecuación que se haga en forma particular, deberá ir acorde a su propio contenido y que en última instancia no podrá excederse más allá de su competencia netamente administrativa.

Por último, haremos una breve referencia a la situación concreta que se plantea sobre un Derecho Penal Administrativo, el que se ha definido de la siguiente manera: "se llama Derecho Penal Administrativo el conjunto de disposiciones que - asocian, al cumplimiento de un deber concreto de los particulares para con la Administración, una pena determinada" (28).

De la misma manera, como "la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas", o el conjunto de normas que

---

27. Citado por Lomelí Cerezo Margarita. op. cit. pág. 23.

28. Manuel María Díez: Derecho Administrativo, Tomo I; Bibliográfica Omeba; Buenos Aires 1961; págs. 329-333.

garantizan "bajo amenaza de una pena dirigida contra los particulares, el cumplimiento de un deber particular con respecto a la administración". (29)

Atendiendo a estas definiciones, la doctrina - de algunos tratadistas como el argentino Enrique F. Aftalión, tratan de configurar como Derecho Penal Administrativo, el relativo a las infracciones administrativas, que no constituyen delitos, - es decir, a todo aquel ilícito que ni es civil, ni es penal, pero que constituye un ilícito sancionado a través de medidas administrativas y cuyo reconocimiento, tramitación y sanción no correspondan a las autoridades judiciales, sino a lo que se ha llamado, el Poder Sancionador de la Administración Pública.

Se hace destacar, por lo tanto, que "existen una gran cantidad de infracciones que no obstante su indudable naturaleza penal, se rigen por normas que no gobiernan a los - delitos del Código Penal. Así, estas infracciones en sus pecu- ar
idades suelen presentarse como los delitos, pero su conocimiento y decisión corresponde a órganos administrativos" (30).

Conforme se ha señalado, se trata de un Derecho Penal Administrativo, independiente y autónomo del Derecho Penal y cuyo contenido esencial es la regulación de aquellas infracciones que no siendo delitos tengan que ser sancionadas me

---

29. Adolfo Merkl y Sebastian Soler; citados por Margarita Lome-  
lí Cerezo. op. cit. pág. 127.

30. Aftalión Enrique F.: Derecho Penal Administrativo; Ediciones  
Arayú; Buenos Aires 1955; pág. 9.

diante la intervención directa de la propia administración.

Ante la posición de establecer una rama específica de Derecho Penal Administrativo; se ha hecho alusión a - que casi todas las leyes administrativas mexicanas tienen un capítulo de sanciones, en donde se prevén: delitos e infracciones administrativas, pero que no es el hecho del delito en sí, sino que podrían en un momento dado llegar a constituir un Derecho Penal especializado con ciertos atributos de naturaleza administrativa, o bien de delitos que estén matizados por circunstancias - agravantes de responsabilidad o penalidad, en función de los intereses jurídicos que pretendan proteger dichas leyes al tipificar esos delitos.

Lo que se advierte, es que" sería difícil tipificar una absoluta definición en la rama que pudiera denominarse, Derecho Penal Administrativo, pues o bien debe entenderse - como el aplicado a los delitos específicos definidos en las leyes administrativas que no constituyen, o, en nuestro punto de vista, no es propiamente Derecho Penal el conjunto de normas referentes a infracciones administrativas que no constituyen delitos. Además, si un individuo no obedece una señal de tránsito, o si un comerciante no cierra su establecimiento dentro de las horas fijadas - en las leyes y reglamentos, no puede clasificarse de delincuentes. Creemos que puede formarse una rama de Derecho Administrativo que estudie y defina las infracciones administrativas, tomando en cuenta que esas infracciones son ilícitas, pero que de ninguna manera

llegaran a configurar como delitos. (31)

Puede notarse que, la rama de Derecho Administrativo que se pretende dar vigencia no podría ser del todo exacta, ya que pensamos igualmente que no sería posible tomar en cuenta los mismos criterios administrativos de aplicación sancionatoria, con los utilizados comunmente dentro del Derecho Penal; de esta manera, cada infracción en lo particular tiene sus propias características, para que su sanción aplicable sea la correcta y mientras estén señaladas como faltas típicamente administrativas, nunca podrán ser consideradas como ilícitos propios de llamarse y castigarse como delitos.

En consecuencia, estamos de acuerdo en que sería una posibilidad de establecimiento de una rama especial del Derecho Administrativo, pero que al mismo tiempo estaría relacionada a la misma facultad sancionadora de la administración, la cual no puede sobrepasar los límites que la Constitución y las leyes secundarias expresan como exclusividad de aplicación estrictamente administrativa.

Por último; la finalidad que se persigue con sancionar las infracciones es el buen funcionamiento de la Administración Pública y la obtención de resultados eficaces en la misma y en ciertos casos, el de obtener una conducta positiva por

---

31. Acosta Romero Miguel. op. cit. págs. 450-451

parte de los administrados, pero el valor jurídico protegido en esos casos difiere del que protege el Derecho Penal; por tanto, pensamos que es más propio hablar de un derecho de las infracciones administrativas, que como rama autónoma establezca su metodología, procedimiento con fase de averiguación, persecución y aplicación de sanciones; rama que será independiente del Derecho Penal y como una materia especializada del Derecho Administrativo (32).

Para concluir, creemos acertada la puntualización acerca de lo que significaría establecer una materia especializada del Derecho Administrativo, quien sea la encargada de las infracciones y la aplicación de sus respectivas sanciones, de manera que sea vista diferente en relación al Derecho Penal y del ámbito estrictamente de la administración. De cualquier forma, mientras se analiza con mayor detenimiento esta forma nueva de regulación administrativa, sí decimos que, las faltas o transgresiones que se lleven a cabo en actividades, funciones o a disposiciones administrativas, la sanción aplicable, será facultad de la autoridad administrativa, siempre y cuando no sobrepase la competencia o ámbito considerado de la administración.

### 3.2.2. SANCIONES CIVILES.

Presenciamos otro tipo de sanción que deviene

---

32. IDEM. págs. 459-460

igualmente como consecuencia directa de la inobservancia o incumplimiento legal, de ciertas obligaciones previamente establecidas.

Las sanciones civiles que ahora vemos, tienen por objeto el de afectar solamente el patrimonio de la persona - que ha faltado al cumplimiento de sus deberes legales y que según veremos, no lleva dentro de su contenido y ejecución, el privar - de la libertad o en un caso concreto, ir más allá del plano exclusivamente civil (33).

En el momento mismo, las relaciones jurídicas que se presentan en el Derecho, van a crear consecuencias imputables a los intereses de los particulares, porque sabemos, que el derecho civil como rama del derecho privado, regula principalmente las relaciones entre particulares, los que a través de su amplia facultad de actuación; crean, modifican, transmiten y extinguen derechos y obligaciones. Con esta base, el incumplimiento de los supuestos contractuales, así como de los deberes generados por las situaciones relativas a sus bienes, patrimonio, familia y demás modalidades; vengán a traducirse en la imposición de sanciones que conforme a la naturaleza del derecho civil, dispondrá como medio adecuado para hacer cumplir correctamente las obligaciones a que estén sujetos (34).

De esta manera, la sanción civil sólo afecta el

---

33. Ver Artículo 17 de la Constitución Política.

34. H. Kelsen; De la Sanción; citado por Rojina Villegas Rafael, op. cit. pág. 211.

patrimonio del sujeto y se impone para beneficio exclusivo del perjudicado, es decir, del sujeto víctima del acto antijurídico civil; que a diferencia de la sanción penal (más adelante -conceptuaremos), ésta afectará tanto la vida, la libertad o el patrimonio mismo del causante de tal acto antijurídico (35).

Es pues, muy distinta la manera con que una sanción civil se ejecuta para reparar o corregir alguna falta o daño causado a algún particular y en consecuencia sólo se dirige primordialmente a la afectación del patrimonio del infractor o aún más, a destruir los efectos que pudieran resultar de dicho ilícito civil.

En nuestro derecho civil, podemos considerar que las consecuencias jurídicas que se presentan cuando se realizan uno o varios supuestos de derecho, se encuentran clasificadas en: sancionatorias y no sancionatorias.

Respecto a las consecuencias no sancionatorias, se refieren a la creación, transmisión, modificación o extensión de derechos o deberes jurídicos regulados por el derecho civil.

Ahora bien, las consecuencias sancionatorias

---

35. Véase García Maynez Eduardo. op. cit. págs. 146-147

comprenden primeramente, la inexistencia, la nulidad, la rescisión, la reparación del daño y finalmente la ejecución forzada (36).

Con base en esta clasificación daremos a conocer brevemente lo que representa cada una de ellas como sanción específica:

La inexistencia.- es una sanción que opera automáticamente en el derecho civil y, en general en las distintas ramas del derecho; conforme se ha dicho, en todo acto jurídico deben concurrir elementos esenciales o de existencia, como lo son; una manifestación de voluntad, un objeto físico y jurídicamente posible, una norma jurídica que reconozca los efectos deseados por el autor del acto, y, en ocasiones una solemnidad; en consecuencia, la ausencia de cualquiera de estos elementos - motivará necesariamente la inexistencia del acto, de manera que si falta la voluntad en el acto unilateral o cuando falte el consentimiento en el acto plurilateral (consentimiento que es definido como el acuerdo de voluntades); igualmente falte también - un objeto, el cual deberá ser posible, tanto desde el punto de vista físico como el jurídico, ya que hay objetos que no es posible alcanzar por imposibilidad física en virtud de que una ley de la naturaleza constituye un obstáculo insuperable para

---

36. Rojína Villegas Rafael. op. cit. pág. 109

su realización, o, finalmente la falta de solemnidad en aquellos casos en que sea necesaria, no se podrá hablar de la existencia de un acto jurídico (37).

Efectivamente, la magnitud de la sanción de inexistencia civil parece clara, ya que bastará la carencia en el acto jurídico de alguno de sus elementos esenciales o de existencia para que no sea eficaz y en consecuencia esté privado de sus efectos legales. Así lo confirma nuestro código civil para el Distrito Federal, quien además establece; "no es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado". (Art. 2224).

Sin duda, la teoría de las nulidades es una de las más discutidas y complicadas en el derecho moderno, que se ha caracterizado por contener una de las sanciones civiles más perfectas del derecho civil privado.

De esta manera, la sanción de nulidad que ahora hacemos referencia, dentro de su contenido lleva la privación al acto de todo efecto jurídico, por contener una ilicitud en el objeto, en el fin, o en la condición (Art. 2225); haciendo la distinción entre la nulidad absoluta, en la que el acto provisionalmente produce sus efectos y la nulidad relativa que siempre los -

---

37. Ramírez Sánchez Jacobo; Introducción al Estudio del Derecho y Nociones de Derecho Civil; Textos Universitarios, UNAM. México 1967 págs. 89-90.

produce, en tanto que para ambos casos requiere ser pronunciada vía sentencia judicial (Arts. 2226-2227) (38).

"El fundamento de esta sanción es el siguiente: Ejecutándose el acto en contra de la ley o padeciendo de un vicio interno en su conformación (incapacidad, error, dolo, violencia, lesión o inobservancia de la forma), no puede producir los efectos jurídicos que lógicamente supone la existencia regular de dicho acto, consecuentemente, la mejor sanción consiste en impedir que pueda tener consecuencias legales el acto irregular, viciado o contrario a la ley". (39)

Así pues, el acto ilícito no origina siempre una nulidad absoluta, porque puede dar lugar también a una nulidad relativa, de tal manera que el problema consiste en fijar el criterio que debe seguirse para saber cuando se trata de una u - otra clase de nulidad (40).

Por supuesto, ante la falta de cumplimiento de las disposiciones que la ley establece para que un acto jurídico tenga vida; se debe considerar la afectación de nulidad, la que será determinante en cuanto las consecuencias que pudiera produ-

---

38. El acto jurídico es inválido, cuando en su formación ha concurrido alguna circunstancia capaz de atacar su eficacia en relación con un determinado acto; significa carencia de efectos jurídicos, que puede ser ocasionada por circunstancias diversas, pudiendo ser total o parcial; ya sea producida en el momento mismo o después de la constitución de un negocio, según sea la razón o causa que la motiva: De Pina Rafael. Derecho - Civil Mexicano. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1980. págs. 283-284.

39. Rojína Villegas Rafael. op. cit. págs. 109-110.

40. Ramírez Sánchez Jacobo. op. cit. págs. 90 a 92

cir el mismo acto, si no llegara a prevalecer lícitamente. Esto explica que la nulidad sea considerada como una sanción perfecta, pero que al igual que otras, persigue el cumplimiento de la ley, en este caso civil.

Veamos ahora lo que nos traduce la rescisión como forma distinta de sancionar por parte del derecho civil; la cual se ha definido según Rafael de Pina como: un procedimiento que se dirige a hacer ineficaz un contrato válidamente celebrado y obligatorio, en condiciones normales, a causa de accidentes ex ternos mediante los que se ocasiona un perjuicio económico a alguno de los contratantes o de sus acreedores (41).

En lo correspondiente Rojína Villegas hace alusión a la distinción que debe haber entre la forma sancionatoria que opera como consecuencia del incumplimiento de un contrato, - privándole de efectos y la forma que no supone hecho imputable, sino la realización de un caso fortuito o de fuerza mayor, o bien el cumplimiento de una condición resolutoria. Además, sólo en el primer caso, o sea cuando una de las partes contratantes ha faltado al cumplimiento de sus obligaciones, la rescisión opera como - una verdadera sanción jurídica; en cambio, cuando es consecuencia del caso fortuito o de fuerza mayor, o bien, de una condición resolutoria, la rescisión sólo implica la ineficacia o destrucción de los efectos jurídicos, ya realizados, con un efecto restitutorio igual al de la nulidad (42).

---

41. De Pina Rafael. op. cit. pág. 287.

42. Rojína Villegas Rafael. op. cit. pág. 110.

Creemos que puede notarse la diferencia que - el maestro Rojína Villegas expone; ya que la sanción jurídica entraña una consecuencia de derecho, y en el caso particular, por el incumplimiento de alguna obligación contraída, y en tanto el incumplimiento sea causado por razones fortuitas o de fuerza mayor, aún más, por una condición resolutoria contratada, la sanción civil no podrá ser ni surtir sus efectos plenamente tal y - como debiera ser, producto de una falta de cumplimiento de la obligación objeto del contrato.

Contemplada en esa perspectiva, la rescisión de los contratos intenta lograr la restitución de las prestaciones, la cual va a operar ante el incumplimiento de las obligaciones por uno de los contratantes, y que da derecho al otro para - exigir el cumplimiento del contrato, más el pago de daños y perjuicios o bien, la rescisión del contrato con la devolución de las - prestaciones pagadas, más el pago mismo de daños y perjuicios.

A continuación, veamos otra forma de sancionar civilmente, y que además es muy importante para el derecho mismo, por cuanto se cumple el principio fundamental de la justicia compensatoria, la cual tomando en consideración el Código Napoleón - se define: "todo hecho del hombre que cause daño a otro, obliga a su reparación"; es decir, se necesita la existencia de la culpa o el dolo para que exista el deber de reparar los daños causados. Sin embargo, la doctrina de la responsabilidad objetiva sí acepta

que cuando el hecho causante del daño sea lícito, pero que implique el uso de cosas peligrosas, habrá la obligación de indemnizar, de lo que será acertado; pero ya no se requiere por consiguiente, la culpa imprudencia o negligencia sino sólo la creación del mismo riesgo para la colectividad, aún cuando su actividad sea lícita y precavida.

No obstante lo anterior, el derecho civil - (Arts. 1910-1913), no ha reconocido que todo hecho del hombre - que cause un daño obligue a la reparación, ya que al no existir culpa, ni el empleo de cosas peligrosas a pesar de causar el daño, el causante no será quien lo repare, debiendo sufrir la víctima las consecuencias resultado del acto ajeno.

De la misma manera, se plantea el principio de reparar el daño, no atendiendo a la idea de culpa o negligencia, sino por el sólo hecho de que alguna persona haya causado ese daño, en todo caso, exista la distribución entre ambas partes, causante y víctima de las consecuencias perjudiciales, sin arrojar la totalidad de ellas a quien en verdad es ajeno al hecho determinante de las mismas (43).

En nuestro concepto, estamos de acuerdo que - tan sólo la creación del riesgo podría bastar para obligar a la reparación del daño causado, sin preveer la culpa o el dolo , - pero pensamos que dentro de esta sanción civil, giran innumera-

---

43. IDFM. pág. 110

bles cuestiones también muy importantes, que provocan ser estudiadas con mayor detenimiento, y tan sólo haciendo referencia, a que la sanción civil de reparación del daño causado a una persona ajena, sólo va dirigida al sujeto que lo cause ya sea con la intención o sin ella de así llevarlo a cabo, es decir, se obliga directamente al causante del daño a reparar cuantas consecuencias negativas haya producido por la actuación propiamente particular.

Finalmente, estamos en presencia de la ejecución forzada como una de las últimas sanciones dentro del ramo - del derecho civil. Según se ha conceptualizado, esta forma de san-- cionar, va a entrañar a todas aquellas sanciones civiles específicas que permitirán mediante su ejecución sobre el patrimonio, - que la parte perjudicada por el acto antijurídico civil obtenga una reparación; además se persigue el cumplimiento exacto o el equivalente del deber no cumplido, mediante la manera forzada de la conducta que constituye el objeto del deber.

Conforme a la aplicación de esta ejecución - forzada, nos encontramos ante la negativa por parte del obligado para cumplir con su obligación impuesta, así como de la posibilidad tanto física como jurídica que debe existir para que pueda - hacer frente a tal ejecución civil; ya que, de lo contrario, su cumplimiento deberá realizarse bajo la forma compensatoria que - por el equivalente de la obligación, el sujeto sancionado u obligado cubrirá una suma de dinero.

En tales circunstancias, la sanción de ejecución forzada cumple con dos supuestos: la ejecución propiamente dicha y la compensación económica que el obligado deberá realizar a falta de posibilidad, como antes se mencionó, física y jurídica.

Por último, como se ha notado, las sanciones civiles tienden más a aplicarse o ejecutarse en base principalmente, a las relaciones jurídicas creadas por los particulares, así como de su actuación dentro de la rama del derecho civil; además, sólo en determinados casos tendrán a bien afectar de manera directa el patrimonio de los sujetos obligados, y quienes finalmente lleven la carga de sufragar económicamente la obligación civil incumplida.

### 3.2.3. SANCIONES PENALES.

Otro tipo de sanciones a las que haremos referencia, son las relativas a la rama penal, las que a groso modo, pueden afectar desde la vida, la libertad o el patrimonio de aquella persona que conforme a derecho ha dejado de observar una norma jurídica necesaria para no ser un sujeto imputable de una sanción penal.

Según se afirma, el concepto de sanción, es aún más moderno que el de pena, desde que su elaboración fue

fundamentalmente obra de los positivistas, pudiendo decir que - mientras toda pena constituye una sanción, no es igual al contrario; ya que se ha tomado en cuenta la materia estricta del caso concreto y la sanción siendo un concepto más amplio, éste podría abarcar cualquier forma de castigo o de cumplimiento legal con-trario a la ilicitud o infracción o generalmente a la contraven- ción a alguna ley o norma jurídica en particular: de ello deriva, que nuestro código penal del Distrito Federal y casi todos los de la República, utilicen los vocablos de "sanción" y "pena" como - sinónimos. De esta manera, el concepto de pena es menos amplio que el de sanción y desde que se tiene noción del delito surge - como su consecuencia e históricamente aparejada a él, la idea de castigarlos y, allí, nace la pena (44).

A nuestro juicio, la pena en sí es una denomi nación de sanción estrictamente dentro del campo del derecho pe- nal, y para los efectos de este trabajo, tomaremos a la pena co- mo una sanción penal, que puede ser originada por diversas cau- sas determinantes, siendo la más importante, la realización de al gún delito tipificado en nuestra legislación penal.

Para Francisco Carrara, la pena significa "un mal inflingido por los magistrados conforme a la ley del Estado, a aquellos que han sido reconocidos en debida forma culpables de un delito" (45).

---

44. Acosta Romero Miguel. op.cit. pág. 457

45. Citado por Abarca Ricardo; Derecho Penal en México; Revista de Derecho y Ciencias Sociales "JUS"; Publicaciones de la - Escuela Libre de Derecho; México, D.F. pág. 381.

Por su parte Edmundo Mezger dice: la pena es una retribución, una privación de bienes jurídicos, que recae - sobre el autor con arreglo al acto culpable, la cual abarca como una institución tres momentos diferentes: la sanción penal del - legislador, la imposición de la pena por el juez y la ejecución de la pena por los funcionarios de la administración penitencia- ria (46).

Franco Sodi sostiene que la pena es la conse- cuencia legal que tiene el delito para su autor, quien sólo debe sufrirla cuando se la impone el Estado por resolución de sus tri- bunales (47).

Por último, Carrancá y Trujillo la conceptúa como la legítima consecuencia de la punibilidad como elemento - del delito e impuesta por el poder del Estado al delincuente; - agregando que es el resultado de dos fuerzas; la física y la mo ral, ambas subjetivas y objetivas, su fin es la tutela jurídica de los bienes y su fundamento la justicia (48).

Como se puede observar, las definiciones con- curren igualmente en que la pena es la consecuencia jurídica de la realización de un ilícito penal, que será variable según sea el acto cometido, las circunstancias de realización y las caracte-

---

46. Citado por De Acha Eduardo; Criminalia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales; No. 3, Año XX, México, D.F. - págs. 118-119.

47. Franco Sodi Carlos; Nociones de Derecho Penal: Parte General; Impresora M. León Sánchez; México, D.F. 1950; pág. 111.

48. Carrancá y Trujillo Raúl; Derecho Penal Mexicano; Parte Gene- ral; Editorial Porrúa; México 1980, pág. 685.

terísticas del propio infractor.

Ahora bien, la pena representa una medida correcta en beneficio de la sociedad y del sujeto afectado por la realización del hecho delictivo; es decir, es una sanción penal que va dirigida contra el autor de un delito y que la norma estima como condición para ser castigado.

En esta virtud, se agrega que la sanción penal como y al igual que toda sanción, deviene de una conducta ya de acción u omisión que por la realización o inobservancia conforme a la ley, tiende a recaer en el sujeto creador o realizador de dicha acción u omisión, por lo que la conducta activa u omitiva se desemboca en un delito previamente tipificado en el código penal, y el cual determinará su adecuada pena, como sanción penal estrictamente (49).

De lo expuesto, resulta positivo determinar - lo que se entiende por delito: Jiménez de Azúa nos dice: "Delito es la acción u omisión culpable, típicamente antijurídica, penada por la ley e imputable a un sujeto responsable, y sometida en ciertos casos a una condición externa de punibilidad" (50).

En efecto, el delito es un hecho culpable del hombre, contrario a la ley y que está amenazado con una pena -

---

49. IDEM. pág. 697.

50. Jiménez de Azúa Luis; Tratado de Derecho Penal. Tomo III, Buenos Aires. 1951 El Delito; Primera Parte. Editorial Lozada, S.A. pág. 75

(Florian); así como también, la acción típicamente antijurídica y culpable (Mezger); igualmente el acto culpable, contrario al derecho, sancionado con una pena (Liszt); finalmente, "la acción conducta humana-típica, contraria al derecho -antijurídica- culpable-reprochable-, sancionada con una pena adecuada y suficiente a las condiciones objetivas de la penalidad". (51)

De este modo, cualquiera que sea la concepción que se tenga acerca del delito, siempre estaremos ante una conducta totalmente represible y punible, tipificada por la ley penal - como delictuosa y sancionable. Asimismo, se hace notar como una figura delictiva compleja, ya que, en el delito convergen una serie de factores y elementos que lo hacen y determinan como la posibilidad más clara sobre la cual se manifiesta una sanción penal.

Preceptuado lo anterior, atendamos a las diversas formas de sancionar penalmente, clasificándolas según su contenido principal:

I. Por su forma de aplicación o sus relaciones entre sí, pueden ser:

A.- Principales.- son aquellas que la ley señala para el delito y que el juez debe imponer en su sentencia.

---

51. Carrancá y Trujillo. op.cit. págs. 222-223

B.- Complementarias.- aquellas que, aunque se ñaladas también en la ley, su imposición puede tomarse como po- testativa; se trata de penas agregadas a otras de mayor importan- cia y que por ésto, por su naturaleza y por su fin, se conside-- ran secundarias.

C.- Accesorias.- son aquellas, que sin mandato expreso del juez, resultan agregadas automáticamente a la pena - principal; como la interdicción para el ejercicio de profesiones libres que requieren moverse y actuar fuera del penal, cuando -- hay una condena de prisión, imposibilidad para ejercer cargos - como el albaceazgo, la tutela, etc.

## II. Por su fin preponderante, pueden ser:

1.- Intimidatorias.- que lo son todas las ver- daderas penas, pero con exclusividad la multa y las prisiones de corta duración. Al respecto, la pena de multa, es una obligación que al reo impone la sentencia condenatoria de pagar al Estado - una suma de dinero; ante esta situación se presenta la escasez - de recursos económicos o insolvencia de los reos para cumplir con dicha multa impuesta, en tal virtud, el código penal (art. 29) ha establecido la sustitución de esta multa, por la prisión máxima de cuatro meses, con lo que la multa se reduce a un suplemento - de la pena de prisión.

Con esta base, a fin de poder aplicar en forma debida esta sanción, se ha reconocido tomar en cuenta los recursos económicos de que disponga el condenado para cubrir la multa, a fin de que ésta sea la adecuada, en cuanto a las circunstancias del hecho delictuoso y las personas del autor del mismo (52).

Muchas veces la multa se utiliza como pena auxiliar, acompañando a la de prisión para privar no sólo de la libertad al condenado sino además afectar su patrimonio, con el deseo de integrar un sistema completo de penas (53).

2. Correctivas.- característica que toda pena debe llevar consigo, excepto aquellas que recurren a una eliminación definitiva, pero que se manifiesta especialmente en las que mantienen al sujeto privado de libertad y, por tanto, dan oportunidad para someterle a un régimen o tratamiento adecuado.

3. Eliminatorias.- son aquellas que se aplican temporalmente o en forma parcial, como se ha dicho, todas las privativas o restrictivas de la libertad; también perpetuamente la -

---

52. Abarca Ricardo. op.cit. pág. 421; además se afirma que las multas encuentran algunas desventajas frente a las penas privativas de libertad. Su inconveniente mayor radica en que no todos los delincuentes pueden pagar la multa, mientras que todos pueden ser privados de la libertad. Beristain Antonio op. cit. - pág. 382.

53. Garrido Luis, "La Sanción Pecuniaria"; en Crimilalia; Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales; No. 5, Año XXVII, Mayo 1961, México, D.F.; págs. 345-346.

pena de muerte, las de prisión o relegación por todo el tiempo de la vida, y en sus casos el destierro, donde las hay.

Finalmente:

III.- Por el bien jurídico afectado:

a. La pena capital, cuyo destino es el de privar de la vida al condenado; (art. 22 párrafo tercero de la Constitución Política).

b. Las penas corporales.- denominación que contenía a aquellas que se aplicaban directamente sobre la persona; como los azotes, marcas, mutilaciones, etc. (art. 22 párrafo primero).

Dentro de estas penas, también se hace alusión bajo el nombre de penas contra la integridad física o que causa dolor físico; unidas de igual forma a la pena capital anteriormente señalada. (54).

c. Penas contra la libertad.- que pueden ser solamente, las que restringen tal derecho, como el confinamiento o la prohibición de ir a determinado lugar, o bien privativas del mismo como la prisión.

Se incluye además dentro de este tipo de penas;

---

54. Carrancá y Trujillo. op.cit. pág. 740.

la sustitución de las penas cortas o sea, contra las penas cortas que atacan la libertad como la prestación de trabajo sin reclusión, caución de no ofender, apercibimiento para el caso de reincidencia, amonestación sobre advertencia de las consecuencias del delito, perdón judicial, arresto domiciliario y la condena condicional.

Es importante señalar que, la pena de prisión es la pena básica del sistema penal mexicano y con ella se pretende la realización de la prevención general y de la especial contra el delito; y sobre la relegación o deportación, se establecen en lugares apartados de la metrópoli, con especial dedicación de trabajos al aire libre de los reos, existiendo una diferente idea, según cada país, de organizar la vida de los reos dentro de una relativa libertad (55).

d. Pecuniarias.- penas que imponen la entrega o privación de algunos bienes patrimoniales; incluyéndose la multa, la reparación del daño por el delincuente y en caso de exigibilidad por terceros tendrá carácter de responsabilidad civil. La publicación especial de sentencia, siendo un aspecto de la reparación del daño causado por el delito, y aplicable en los casos de daños resultado de la publicidad adversa al ofendido que el delito mismo haya ocasionado (injurias, difamaciones y calumnias), limitando su aplicación a los casos en que el ofendido lo solicite.

---

55. Abarca Ricardo. op.cit. págs. 402-407 y s.s.

Por último, la pérdida de los instrumentos del delito, confiscación o destrucción de cosas peligrosas o nocivas (56).

e. Penas contra otros derechos.- como la suspensión o destitución de funciones, empleos o cargos públicos aún cuando éstas pueden tomarse más bien como medidas de seguridad (57).

Respecto a la destitución o suspensión de funciones o empleo, que la ley no define pero que la aplica; son las leyes especiales quien hacen uso de ella, cuando el agente del delito es funcionario o empleado público; pero que la costumbre la ha hecho innecesaria, porque la propia Constitución (art. 89 f.II), ha concedido a los titulares de las funciones públicas la facultad de remover libremente a sus empleados, de manera que la destitución se disimula con los nombres de cese o de renuncia como simple sanción administrativa que sigue al descubrimiento de los delitos cometidos en los empleos o funciones públicas, salvo el caso frecuente de protección incondicional que pueda hallarse en las jerarquías oficiales (58).

Prevista esta clasificación, mencionamos que - nuestro código penal conjunta por igual a las penas y a las medidas de seguridad; pero que ha resultado contradictorio encuadrarlas en un mismo concepto.

56. Carrancá y Trujillo. op. cit. pág. 799.

57. Villalobos Ignacio: Derecho Penal Mexicano; Editorial Porrúa; México 1975, págs. 532-533.

58. Abarca Ricardo. op. cit. pág. 429.

En principio, las penas y las medidas de seguridad dentro del Derecho Mexicano tienen un presupuesto que motiva su aplicación, el delito; pero en relación a las primeras, este hecho se considera como una acción antijurídica y culpable de la que son consecuencia jurídica, existiendo para tal delito y la pena una proporción determinada.

En cambio, en las medidas de seguridad no existe la proporción, sino la necesidad de proteger a la sociedad contra el índice de peligrosidad que se revela al ocasionar el delito; es decir, las medidas de seguridad están en función de la peligrosidad del reo, en vez de ser proporcionadas al delito cometido (59).

Según Franco Sodi; las medidas de seguridad - pueden ser de dos clases: "según se propongan readaptar al individuo a la sociedad, corrigiéndolo, curándolo, etc., o eliminar definitivamente de la colectividad al inadaptable" (60).

Así se confirma diciendo: "las medidas de seguridad son aquellas que, sin valerse de la intimidación y por tanto sin tener carácter aflictivo, buscan el mismo fin de prevenir futuros atentados de parte de un sujeto que se ha manifestado propenso a incurrir en ellos, así, en tanto que la multa y la prisión son verdaderas penas, todas las demás que menciona el ar

---

59. IDEM. pág. 394

60. Franco Sodi. op. cit. pág. 116

título 24 de nuestro código pueden tomarse como simples medidas de seguridad" (61).

Por su parte Carrancá y Trujillo toma y define a las medidas de seguridad como una forma de complemento y auxilio; reconociéndose que las penas, no bastan por sí solas eficazmente para luchar contra el delincuente y asegurar la defensa social, a su lado se colocan las medidas de seguridad que las complementan y acompañan mediante un sistema intermedio. Déjese así para las penas, la aflicción consecuente al delito y aplicable sólo a los delincuentes normales; y para las medidas de seguridad - la prevención consecuente a los estados peligrosos aplicable a los delincuentes anormales o a los normales señalados peligrosos (62).

En lo correspondiente a esta situación, pensamos acertada la posición relativa a que tanto la pena como las medidas de seguridad persiguen como fin primordial, el de evitar o prevenir la realización de algún delito, o en su caso que se repita una vez más; en consecuencia, no siendo iguales por sus efectos esenciales al caso, son áreas que igualmente se complementan y -auxilian mutuamente y sólo quedará, a la autoridad penal según sus facultades, determinar la sanción más adecuada a la situación que se esté presentando y a la manera en que se dará una regulación y control más efectivo; enfatizando, las penas para las situaciones de delincuentes normales; y las medidas de seguridad para situaciones de delincuentes anormales o extremadamente peligrosos.

---

61. Villalobos Ignacio. op. cit. pág. 533. \

62. Carrancá y Trujillo. op. cit. pág. 687

Ahora bien, muchos penalistas juzgan que entre la pena y las medidas de seguridad no existen diferencias cualitativas y por ende, es erróneo hacer una distinción; indicando que no es posible diferenciarlas, ya que ambas poseen caracteres comunes, toda vez que las dos son aplicadas por los mismos órganos - jurisdiccionales con iguales procedimientos, garantías, atendiendo a la defensa del Estado frente al fenómeno delictivo, más aún, en algunos casos no sólo complementan a la pena, sino que la sustituyen (63).

Finalmente, aunque los procedimientos fueran distintos, ambas se consideran sanciones penales, se conforman y funcionan con delincuentes, y sólo mediante su presencia o actividad delictiva podría existir la posibilidad de ser adecuadas a cada caso en lo particular.

Para concluir, sólo nos resta enmarcar que las sanciones penales cumplen una tarea trascendental en la actividad jurídica diaria, ya que sin su existencia, posiblemente los innumerables actos delictivos quedarían sin castigo alguno y los bienes jurídicos sin protección.

### 3.3. CLASES DE SANCIONES QUE CONTEMPLA LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Como lo establece el Artículo Primero de la Ley

---

63. Smythe Altmann Julio, "La determinación de la Sanción Penal"; Criminalia; Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, No. 10, Año XXXV, Octubre 1909, México, D.F. pág. 608.

de Inversiones Extranjeras; se tiene por objeto y fin esencial, el desarrollo de la economía nacional y su independencia a través de la promoción de la inversión mexicana y del control que se realice de la inversión extranjera.

De esta manera, la ley crea todo un orden jurídico que va a propiciar tanto la inversión mexicana como el control de la extranjera, y del cual va a derivar en consecuencia, un conjunto de derechos y obligaciones a cargo de los destinatarios directos de la ley; así pues, en incumplimiento de dichas obligaciones por parte de los obligados y finalmente destinatarios de la norma, ya sean inversionistas extranjeros o nacionales, que no son los únicos, se establecen ciertos tipos de sanciones que irán acordes a las obligaciones mismas que la Ley impone.

Por medio de estas sanciones, se pretende restablecer el orden jurídico que haya sido alterado por las conductas que infrinjan esta ley de inversiones extranjeras por una parte y por la otra, castigar severamente al infractor de la misma.

En esta virtud, las sanciones se van a graduar en función justamente de las infracciones que se cometan y que sin duda representan las posibilidades más viables para adecuarles correctamente alguna de ellas; y que básicamente las podemos clasificar en tres grandes grupos:

1. Sanciones de naturaleza civil y mercantil.
2. Sanciones de naturaleza administrativa.
3. Sanciones de naturaleza penal.

Con esta base, el legislador de la Ley de Inversiones Extranjeras ha manifestado claramente la intención de dotar a sus preceptos de singular fuerza, al preceptuar sanciones rigurosas a imponerse contra sus violadores; además en las sanciones previstas, la ley adquiere sobresaliente importancia en el plano económico de las inversiones extranjeras en el país (64).

Preceptuado lo anterior, veamos ahora cada una de las sanciones en lo particular.

### 3.3.1. SANCIONES CIVILES.

Dentro de las sanciones de naturaleza civil - también llamadas mercantiles, por contener algunas consideraciones del Derecho Mercantil estrictamente, y que más adelante haremos notar; encontramos desde: la nulidad, la prohibición de pagar dividendos y también la responsabilidad que se impone a los administradores, gerentes y comisarios de empresas.

En primer lugar, la sanción de nulidad que se establece en nuestra ley de inversiones extranjeras, la encontramos prevista en su artículo 28 diciendo: "Serán nulos y en conse--

---

64. Gómez Palacio Ignacio: Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras en México; Impresora Azteca; México 1974, pág. 145

cuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectuen en contravención a las disposiciones de esta ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban".

En lo correspondiente a esta sanción de nulidad, se ha señalado que su objeto es el dejar sin efectos a los actos jurídicos que se lleven a cabo en contravención de la ley, o, que padescan de algún vicio interno en su conformación (art. 2225 C.C.)

En tal virtud, pensamos que es acertada la manera con que se determina en el artículo 28, la nulidad de los actos contrarios a la ley o incumpliendo alguna de sus disposiciones jurídicas, y que por lo tanto sean acreedores de tal sanción mediante la cual habrán de corregir su conducta negativa.

Ahora, la sanción de nulidad, es una de las más importantes, además de que acarrea más complicaciones en su imposición, debido a sus inherentes complejidades; en virtud de que los actos contemplados por la ley de inversiones extranjeras, son actos mercantiles, la legislación mercantil es la que resulta aplicable, pero que ésta a falta de una regulación sobre nulidades, es necesario aplicarse el derecho común como supletorio (65).

---

65.IDEM. pág. 148

De este modo, conforme a la legislación civil, la Ley de Inversiones Extranjeras al aplicar la nulidad, cumple con las normas preceptuadas dentro de ella, es decir, haciendo -- efectivas todas y cada una de sus propias disposiciones, las cuales ante una contraria realización, o contraviniendo su contenido, serán acreedores de la sanción de nulidad respectivamente, que al caso será, la privación de efectos legales y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad.

Pero no todo queda ante esa magnitud, sino que en torno a esta nulidad, surgen contradicciones en cuanto a considerarla distinta o no, a la nulidad expresada en el artículo 80. de la misma Ley.

El artículo 80. principalmente funda la aplicación de la nulidad, en los actos que se realicen sin la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate; en este sentido, tenemos una autorización que todo acto debe cumplir para ser válido; en consecuencia se plantea su diferenciación respecto al alcance y efectos que este trae en relación con la establecida en el artículo 28.

El maestro Barrera Graf se refiere a las nulidades, diciendo que se trata de sanciones distintas, que se aplican a supuestos diferentes; en efecto, continua diciendo: la nulidad del artículo 80. es realmente tal, es decir, es un caso de la figura o institución jurídica de invalidez por vicios del acto,

reglamentada por el código civil en sus artículos 2224 y siguientes; y precisamente es un caso de nulidad relativa, la cual, se aplica solamente en las operaciones a que el propio artículo se refiere; mientras que la nulidad o nulidades reguladas por el artículo 28, no son tales, por no referirse al contenido mismo de los actos, sino meramente a manifestaciones externas de él, frente a la administración pública, o sea, que se trata de una ineficacia que se aplica a todos los actos reglamentados en la ley, pero como una sanción adicional de las nulidades que, eventualmente, establezcan otras leyes, o la misma Ley de Inversiones Extranjeras (66).

Por su parte Gómez Palacio Ignacio, considera - que la Ley solamente hace referencia a una sola clase de nulidad, y ésta es la del artículo 28, ya que en la misma sanción se prevén las dos situaciones, y una vez que sean llevadas a cabo, constituirán actos afectados en contravención de las disposiciones legales (67).

Es posible determinar, que ante la posición diferente respecto de una u otra nulidad, ambas puedan tener cierta relevancia, en lo correspondiente a asegurar el debido cumplimiento de los preceptos de la ley; en tal virtud, su actuación estaría complementándose una de la otra, porque a nuestro modo de ver, el artículo 28 establece de manera general que toda contravención a las disposiciones de la ley, implicaría una sanción de nulidad, -

---

66. Barrera Graf Jorge. Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico. Editorial Porrúa; México 1975, págs. 155-156.  
 67. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. pág. 147.

en este caso estaríamos notando los preceptos a los cuales no se les prevé una sanción específica.

Ahora bien, tocante al artículo 8o., ya no será aplicable la nulidad del artículo 28, en cuanto a que el mismo declara nulos los actos que se realicen sin las autorizaciones correspondientes, es decir, tan sólo referida a los casos específicamente expresados por el mismo precepto, y por tanto su sanción será independiente a la expresada por el artículo 28, en tanto que la falta de autorización previas, reditua igualmente en una inobservancia o contravención a la ley.

Efectivamente la sanción de nulidad fijada en el último párrafo del artículo 8o. de la ley, se refiere solamente a "los actos que se realicen sin la autorización requerida en este artículo, es decir, en cuanto a las operaciones o situaciones mencionadas en los primeros dos párrafos de esta disposición legal; en tanto que la sanción de nulidad establecida en el artículo 28, está ligada con cualquier contravención del contenido de la ley, inclusive el incumplimiento con la obligación de pedir inscripciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Así se confirma, que la sanción fijada en el artículo 8o. es, por lo tanto, un concepto de contenido menos amplio y que está comprendido en la sanción establecida por el artículo 28" (68).

---

68. Revista El Foro: "La Simulación" y "El In Fraudem Legis Agere" en la Inversión Extranjera; Organó de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados; Sexta Época, No. 3; octubre-diciembre 1975; México, D.F. pág. 59.

En cuanto al tipo de nulidad que cada artículo contiene; estamos de acuerdo en que el artículo 80. puede estimarse de una nulidad relativa, en tanto que podrá producir sus efectos provisionalmente mientras no se confirme su validez; además, por que la comisión nacional de inversiones extranjeras puede revalidar los actos que se hubieran efectuado sin las autorizaciones requeridas, o sin que se hubieran inscrito en el registro nacional de inversiones extranjeras. "En efecto las facultades discrecionales conferidas a la Comisión le permiten no solo actuar hacia el futuro para permitir, ampliar o negar la inversión extranjera, - sino también para revalidar y regularizar inversiones que se hubieran realizado sin contar con los permisos o autorizaciones necesarias" (69).

Por lo que respecta a la nulidad del artículo 28, relacionado con lo anterior, se trata pues, de una nulidad - absoluta ya que el mismo artículo así lo establece: "serán nulos... y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad..." Precisamente por el hecho de que los actos no pueden hacerse valer ante ninguna autoridad, debemos entender que dichos actos no han - producido sus efectos legales y como el código civil establece que la nulidad relativa "siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos"; concluimos que se trata de una nulidad absoluta (70).

Unido a lo anterior, agregamos la posibilidad

---

69. Barrera Graf Jorge: La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México. U.N.A.M. México 1981, págs. 146-147.

70. Véase Ibarquen Aherens; Régimen de la Inversión Extranjera en México. Jurídica; U.I.A. No. 8; México 1976 págs. 573-574

de que al mismo tiempo que es considerada como absoluta la nulidad de este artículo 28, pueda consagrarse como relativa, ya que tomando en cuenta los efectos y en sí la contravención a la ley, se prevea una revalidación del acto o totalmente la ineficacia del mismo mediante la nulidad absoluta.

Importante resulta mencionar finalmente, que la nulidad del artículo 28 se aplica a todos los casos de contravención a las disposiciones de la ley, con excepción de los que indica el artículo 80., y en relación a ambos supuestos de nulidad e ineficacia, es posible la convalidación del acto o su inscripción posterior; con esta interpretación lógica y sistemática de la ley de inversiones extranjeras, subsisten ambas disposiciones con un contenido propio y con distintos efectos (71).

Otro tipo de sanción, de naturaleza civil y mercantil estipulada en el artículo 27 de la ley de inversiones extranjeras, es la que determina; la prohibición a las sociedades de pagar dividendos, si aún no han cumplido con la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras así como, la de pagar los correspondientes a aquellos títulos que no hayan sido igualmente inscritos.

Conforme a esta prohibición de pagar dividendos, la ley busca de manera fehaciente, tener el control y regulación de todas y cada una de las sociedades que en relación di-

---

71. Barrera Graf Jorge. La Regulación Jurídica, op. cit. pág. 148.

recta con inversionistas extranjeros, trabajen o tengan participación en la actividad económica del país; ya que según se ha mencionado, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, es uno de los órganos más importantes y sobre del cual se basa la acción y conocimiento acertado por parte de la misma ley.

Con esta base, la ley dentro del artículo en cuestión, obliga tanto a las sociedades como también a los títulos valor a inscribirse en mencionado registro, a fin de conocer todo lo relativo a la materia de inversiones extranjeras.

Como un primer supuesto; tenemos el caso de que la sociedad que no se encuentre inscrita, no podrá pagar dividendos o repartir utilidades a ninguno de sus socios (72); de esta manera, todos los socios quedan cubiertos por la prohibición que establece la ley.

Un segundo supuesto, consiste en que los títulos que no se encuentren registrados, la sanción sólo se dirigirá a los titulares de las acciones no inscritas.

En tales condiciones, las sociedades que deberán registrarse, tomando en cuenta las fracciones I y II del

---

72. La expresión dividendo no debe interpretarse en una forma restringida, sino que debe comprender términos o expresiones sinónimas, como el de utilidades, ganancias, provechos con tal de que exista el acuerdo del órgano social competente, de distribuirlos. (Balance anual): Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras-Régimen Jurídico, op. cit. págs. - 161-163; además véase Código de Comercio: Del Balance, arts. 19 y 23 y Ley Gral. de Sociedades Mercantiles, art. 172.

artículo 23 exclusivo del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; serán las sociedades extranjeras que realicen inversiones reguladas por la propia ley y las mexicanas en cuyo capital participen inversionistas extranjeros; o sea que, la -- prohibición se extiende a los sujetos indicados por el artículo 20. en sus fracciones I y IV exclusivamente; ya que, podemos - considerar que estas son las únicas formas a las cuales les sujeta la obligación de inscribirse y por ende la prohibición de pagar dichos dividendos.

No obstante, Barrera Graf alude a que la prohibición solo sujeta a las sociedades organizadas en México y no - en el extranjero, porque no sería posible, aplicar mediante la - ley de inversiones extranjeras alguno de sus preceptos y particu - larmente la sanción de no pagar dividendos a sus socios; ya que, se estaría aplicando extraterritorialmente fuera del ámbito de - nuestro país, la ley mexicana. En conclusión, el artículo 27 só lo se puede hacer efectivo en las sociedades que se organicen en México, en cuyo capital social participe la inversión extranjera (art. 2 fr. IV), así como a las sociedades organizadas en el ex - tranjero, pero que realicen cualquiera de las inversiones a que la ley se refiere (73).

Cabe señalar pues, que esta sanción cesa tan pronto se cumpla con el requisito de inscripción; pero si la so ciedad repartiera dividendos en contravención a esta disposición,

---

73. IDEM. págs. 163-165.

se vería sujeta a la imposición de una multa adicional, por contravenir de nueva cuenta a la propia ley (art. 28).

Por supuesto que la determinación de una multa a la sociedad, no es la única consecuencia que podría derivar de la inobservancia a tal sanción, sino que existe otra más, resultado de que la sociedad hubiese pagado mal el dividendo o la utilidad, el cual no sólo puede reclamar sino inclusive, considerarlo un pago mal hecho y por consiguiente, la posibilidad de compensarlo contra-deudas que tenga en contra del socio a quien haya hecho ese pago.

Así lo confirma Gómez Palacio, quien agrega; "el socio quedará obligado a la devolución del pago de los dividendos indebidos y de no hacerlo, la empresa podrá también ejercer acción legal en su contra para recuperar el pago indebido. El fisco a la vez estará obligado a la devolución del impuesto - que se hubiese pagado" (74).

Pensamos acertado declarar, la posibilidad de que la sociedad pueda mediante acción legal obtener la restitución del pago de dividendos indebidamente realizado; ya que, el recibir alguna cosa que por derecho no le corresponde, lo obliga a devolverlo sin poner objeción; en este caso será el socio quien deba cumplir con dicha devolución; además, la sociedad ya ha sido multada por contravenir a las disposiciones legales y en

---

74. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. pág. 146.

consecuencia se estaría dando una doble posibilidad de sancionarla, situación que la misma ley no prevé en su contenido.

Aún más se agrega, que sería inocuo privar a la sociedad de la acción de recuperación, considerando nulo el acto y el derecho de restitución; en consecuencia, la acción judicial correspondiente, con fundamento en el artículo 2239 del código civil (75).

Respecto al segundo supuesto, consagrado en este artículo 27; la prohibición de pagar dividendos a los títulos no inscritos, sólo será afectable a las sociedades mexicanas en cuyo capital participen personas o sujetos señalados en el artículo 2o; pero no en relación de todos sus socios o accionistas sino exclusivamente a quienes sean titulares de aquellos títulos que deban inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (art. 23 fracciones II-IV).

En efecto, es una prohibición similar a la anteriormente considerada, pero en este segundo caso, la obligación del registro correspondiente es solamente de los títulos cuyos propietarios o titulares sean extranjeros y por medio de los cuales puedan gozar de los dividendos o utilidades que se generen de las actividades de la sociedad en que participan, y bastará que un inversionista extranjero suscriba incluso la sociedad mexicana una o varias acciones, para que tanto la sociedad como las acciones suscritas deban registrarse bajo amenaza de ser sancionados

conforme el precepto así lo determina.

Para esto mismo, no se podría tomar en cuenta los títulos o acciones que pertenecieran o se hubieran dado en garantía de mexicanos; y si la sociedad que hace el pago de dividendos ignora la titularidad de la acción a cargo de un extranjero, el pago será válido y mejor aún, la posibilidad de inscribir dicho título según lo disponga el órgano encargado para constatar su debido registro legal.

En esta virtud, creemos que la prohibición, - así como el registro de tales títulos es bastante claro, y sobre de los cuales no se puede evadir su cumplimiento; pero en lo relativo a la clase de garantía de que se trate (art. 23 fr. IV), no distingue de que carácter será y mediante una nueva interpretación extensiva del término "garantías", donde se comprendan las de carácter real (prenda, hipoteca de una empresa y de sus activos); como las de carácter personal (fianza, depósito, etc.); - abarcando también, los casos en que se conceda al extranjero el derecho de voto o la administración de la empresa, aunque por medio de ellas, no se adquiriera el derecho de obtener la propiedad de los títulos, por incumplimiento de la obligación garantizada (76).

De este modo, entenderemos que toda garantía otorgada en favor de algún extranjero, será también obligatoria

---

76. Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras-Régimen Jurídico. op. cit. pág. 173.

la inscripción requerida por el registro, y en consecuencia, cumplir debidamente con la ley; así como, para hacer valer sus derechos, según convenga a sus intereses.

Por último, citeamos la sanción que corresponde a la responsabilidad solidaria de los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas (art. 29); quienes en lo concerniente a sus funciones, deberán hacer cumplir con todas y cada una de las obligaciones que la ley de inversiones extranjeras establece.

La idea de este precepto, es hacer cumplir con las obligaciones que emanan de la propia ley y en consecuencia, - que las funciones de cada funcionario vayan dirigidas a hacer observar correctamente con tales disposiciones legales; de lo contrario, se harían responsabilizar solidariamente de las contravenciones o la falta de cumplimiento con esos preceptos y aún más de las sanciones impuestas.

Así lo establece el artículo 29, el cual se aplicará ya a las sociedades como a las empresas cuyo titular no sea una persona moral, porque en principio, tanto los órganos de la administración como los de vigilancia (arts. 142 y 164 LGSM); son privativos de las sociedades; no así, los directores y gerentes que pueden aparecer en cualquier otra forma de actuación a nivel empresarial. Luego quiere decir, que no sólo se está haciendo

do referencia estricta de las sociedades, sino también, a todos aquellos entes u organizaciones que por su funcionamiento administrativo y de gerencia deban cumplir y hacer observar las disposiciones de la ley de inversiones extranjeras.

En esta perspectiva; la responsabilidad solidaria, corre a cargo de todas aquellas personas encargadas directamente del manejo, control y actuación de una sociedad o una empresa, donde la inversión extranjera participe activamente; bien sea en sociedades civiles, mercantiles, empresas privadas o de participación estatal.

Cabe señalar, que solamente serán los administradores, directores, comisarios y demás órganos de vigilancia, quienes asumirán o mejor dicho llevarán consigo la responsabilidad solidaria, por las transgresiones de los preceptos de esta ley, y que precisamente se refiera a sus funciones y obligaciones impuestas en lo particular (acciones u omisiones); no comprendiendo dentro de esta responsabilidad a los socios extranjeros que por sentencia de nulidad deban devolver los dividendos recibidos, por falta de registro previo; ni tampoco a las sociedades o empresas, por la aplicación de sanciones en contra de ellas en otras normas de la ley; ni mucho menos, cuando los actos u omisiones de aquellas sociedades o empresas, no hubieran ni tuvieran que haber intervenido dichos funcionarios, en razón de que sus funciones y facultades legales sean ajenas o diferentes a dichos actos u omisiones (77).

---

77. IDEM. págs. 175-176

De cualquier forma la responsabilidad solidaria, como una sanción, tan sólo se reducirá a la responsabilidad pecuniaria que el mismo artículo 29 señala; y ambas irán vinculadas - para propiciar un mejor cumplimiento de las disposiciones de la ley y que finalmente sean los funcionarios antes mencionados, los que deban hacer frente a estas responsabilidades mercantiles (78).

Para concluir, pensamos que las posibilidades - de aplicación de todas estas sanciones civiles y mercantiles son muy amplias, ya que, las violaciones pueden producirse con tal frecuencia, debido a que son resultado de la actividad que a diario - se presenta en toda la materia de las inversiones extranjeras.

### 3.3.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Nos encontramos, en un tipo de sanciones diferentes y con cierta trascendencia en lo que respecta a su aplicación; porque la ley de inversiones extranjeras en sus artículos 28 y 29, dispone ante todo, cumplir con todas y cada una de sus disposiciones legales, y en consecuencia, cualquier contravención a la misma ley y en lo particular, al incumplimiento de las obligaciones conferidas a los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas; se harán acreedores de una multa que va a operar como - sanción administrativa exclusivamente como consecuencia directa a dichas infracciones legales.

De la misma manera, además de la multa administrativa, existen las sanciones relativas a la pérdida del cargo y de la patente; de los notarios, corredores y encargado de los registros públicos, quienes autoricen o registren documentos en los que no consten las autorizaciones correspondientes, (art. 30).

En tal caso, se exige que los funcionarios o servidores públicos hayan intervenido autorizando o inscribiendo determinados documentos, sin las autorizaciones que la ley previamente exige; de lo contrario, la responsabilidad no correrá a su cargo.

Indudablemente la posibilidad de aplicar multas a quienes infrinjan las disposiciones de la ley de inversiones extranjeras, es uno de los instrumentos de control, con mayor efectividad para lograr un completo acatamiento de sus obligaciones; igualmente, se prevé acertada la base sobre la que se calcularán las respectivas multas: según sea, hasta por el importe mismo de la operación, y en otros casos, por la suma de \$ 100,000.00

Con este tipo de sanción adicional, se busca además hacer más coercitiva la ley, obligando a los responsables a cumplir con sus normas generales, así como a la multa a la que sean acreedores.

En relación al requisito constitucional de previa audiencia, contenido dentro del artículo 29, se hace notar que

el Estado cumple con acierto la previa audiencia conferida al interesado o afectado por la sanción de multa, ya que de otra manera, no se podría evitar el juicio de amparo en su contra (art. 14 C.) (79).

En nuestro concepto, la aplicación de una multa en cualquier caso que lo requiera por las inobservancias a la ley, será una sanción con sentido equiparable a otra de distinta categoría, es decir, es una sanción que puede ir siempre adicionalmente aplicada junto con otra primaria, en este caso, el artículo 28 aplica la multa adicionalmente a la nulidad de los actos contrarios a la ley, y expresamente al artículo 29 la enmarca de una manera independiente contra la inobservancia de las obligaciones impuestas a los encargados de una sociedad o empresa.

La idea es pues, la de multar con una cantidad determinada, a todo aquel que infrinja directamente los preceptos u obligaciones legales que se establecen a lo largo de toda la legislación de inversiones extranjeras.

En cuanto a las sanciones que establece el artículo 30 de la misma ley, relativas a la pérdida del cargo y en su caso a la pérdida de la patente; éstas serán resultado o van a operar exclusivamente ante la desobligación de insertar en los documentos legales, las autorizaciones que la ley hace necesarias

---

79. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. pág. 155

para considerarlos válidos jurídicamente; por ende dicha obligación estará a cargo tanto de los notarios, corredores y encargados de los registros públicos, los cuales dentro de su actividad cotidiana tienen que requerir e insertar en los documentos en -- que intervengan, los permisos y autorizaciones que conforme a la ley de inversiones extranjeras deban de tener consigo.

Acerca de esta obligación, se hace alusión de que una vez aplicada la pérdida del cargo, no serán así multadas ni penalizadas (80); a lo que determinamos, que se estaría en lo correcto no solamente la aplicación de la pérdida del cargo o de la patente misma, sino además, hacerlos responsables de una multa que les impusiera el órgano competente estimando su cuantía, en apoyo de los efectos que se hubiesen producido negativamente, según por la importancia del documento o de la autorización que se debía haber requerido e insertado en la operación.

Con esta base, la intención del legislador parece clara; es decir, las sanciones que preceptúa la ley en su artículo 30, llevan como fin primordial, que los funcionarios y servidores públicos tengan a bien hacer cumplir y observar debidamente, con las obligaciones destinadas a los extranjeros, o sea, obteniendo los permisos y autorizaciones que conforme a su contenido deban ser efectivas.

En tales circunstancias, la intervención de

---

80. Asociación Nacional de Abogados de Empresa; Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México; Ed. Tecnos; México 1973, págs. 162-163.

estos empleados públicos se vería amenazada por tales sanciones, cuando autorizaran, inscribieran o de una manera general, dieran facilidades para que algun extranjero que fuera parte en esos documentos, actuara al margen de las principales disposiciones y limitaciones que la ley de inversiones extranjeras, ya ha determinado.

Aún más, se están utilizando a estas personas: notarios, corredores y encargados de registros públicos, como órganos auxiliares en la vigilancia del cumplimiento correcto de los distintos requerimientos legales que un inversionista extranjero principalmente debe llevar a cabo; por consiguiente, las dudas que se presenten sobre la obtención o petición de algun permiso o autorización, en los documentos donde intervengan, serán planteadas en última instancia, a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, quien como órgano de consulta, deberá encargarse de resolver y determinar positivamente sobre el caso en lo particular.

Finalmente mencionaremos en forma breve, no a otra clase de sanción administrativa estrictamente establecida en la ley, y contemplada dentro de alguno de los preceptos finales antes vistos; sino que, en este caso particular, se prevé un tipo sancionatorio distinto y por medio del cual se van a clausurar determinados establecimientos, que resulten de una inobservancia a lo que dispone esta ley de inversiones extranjeras, para que su actividad se desarrolle sin limitantes y prohibiciones mayores.

Efectivamente, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras al dictar su Resolución General número 12 (D. O. 23-VI-77) y conforme a sus atribuciones legales; faculta a la Dirección General de Inversiones Extranjeras para clausurar establecimientos que se hubieran constituido sin los permisos y autorizaciones necesarias (art. 12 fr. III); de tal manera, que la apertura de nuevos establecimientos se sujetará a las autorizaciones que esta comisión deba emitir previamente, para que sean considerados válidamente activos.

De lo expuesto, ampliamente entendemos que la apertura de dichos establecimientos estará a cargo de cualquier inversionista extranjero, quien teniendo un interés particular, quiera participar de la vida económica del país, mediante su ingerencia en empresas establecidas, por establecerse en México, o en nuevos establecimientos propiamente dichos.

Contemplada en esa perspectiva, el cierre del establecimiento o en si plenamente su clausura como una sanción aparte, es cuestionada sobre su constitucional vigencia, estimándola como dudosa en relación a las clases de sanciones administrativas que la propia ley preceptua y aplica a un caso concreto de inobservancia a sus preceptos y obligaciones (81).

En nuestro concepto, pensamos que la clausura de establecimientos, sí se puede considerar en sentido estricto

81. Véase Barrera Graf Jorge. La Regulación Jurídica. op. cit. págs. 135-136 y 161-166.

como una sanción administrativa, aparte de las que establece la propia ley de inversiones extranjeras; en tanto que, se busca la manera de ser más eficaz en lo correspondiente a la aplicación y cumplimiento acertado de todas las disposiciones legales.

No obstante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras poseer facultades discrecionales en determinados aspectos, no es factible que establezca de manera legislativa, una forma de sancionar diversa a la ya señaladas por la ley; sino que, solamente prevéa un tipo o ejemplar distinto de lo que sería una nueva sanción administrativa.

Igualmente resulta positivo mencionar, la necesidad de reglamentar nuevas posibilidades de incumplimiento, y en consecuencia de sancionar administrativamente, para que de esta manera, se pueda dejar sólidamente establecido un plano sancionatorio a nivel de inversiones extranjeras.

Por último, hacemos notar que, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, fue creada como un órgano auxiliar en el mejor funcionamiento y disposición exacta a las obligaciones de los destinatarios directos de la misma ley; y es ésta, quien - habrá de determinar la aplicación jurídica y total realización de las resoluciones generales dictadas en los casos particulares; en esta virtud, es la ley quien se auxilia en su funcionamiento, de la comisión y no que ocurra a la manera inversa.

Como se notará, igualmente las sanciones administrativas contienen y se aplican en una forma acertada a las consecuencias negativas que se produzcan con cualquier infracción a la ley; y en base al cumplimiento, tanto de las obligaciones como de las mismas sanciones, la ley se verá cada vez más estable y con mayor fuerza para enfrentar cualquiera de las formas ilícitas que se realicen en su contra.

### 3.3.3. SANCIONES PENALES

A continuación, preceptuaremos la última clase de sanciones que dentro de la ley de inversiones extranjeras encontramos en su artículo 31, quien denota principalmente: la prisión hasta por nueve años y una multa de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso.

Efectivamente; las sanciones previstas en este artículo 31, se refieren exclusivamente al caso mismo en que se esté propiciando o dando ampliamente la calidad de los prestanombres, fenómeno que por su gran trascendencia, debe y está correctamente penado y con efectos legales en contra del propio mexicano simulador, como también para el propio inversionista extranjero participe en el acto delictivo; quien es en última instancia, el que

se beneficiará respecto de bienes y derechos que no puede adquirir o gozar, ya por estar sujetos a autorizaciones previas, o, por estar reservados exclusivamente para los mexicanos.

En tal virtud, estamos frente a un delito específico y no sólo ante una mera sanción; porque, el propio acto simulado y a la vez sancionado, implica la intención fraudulenta de evitar la aplicación de la ley en todos sus términos jurídicos.

En principio, a este tipo de personas que presta su nombre o su presencia misma, se le ha denominado bajo formas distintas; prestanombre o simples testaferros, pero que según sea las ascepciones que se les otorguen, lo importante siempre será el acto o la intención del sujeto para finalmente engañar o aparentar algo que no existe o pueda configurarse legalmente; en tales circunstancias, los posibles beneficios que se obtengan con esa representación falsa, sin duda, reeditarán en perjuicios a terceros, - los cuales en este caso, son los que válidamente pueden gozar o - disponer de algún bien o derecho expresamente determinado por la ley.

De cualquier forma, Rodríguez y Rodríguez Joaquín define al prestanombres como: "la persona que no representa un interés propio o ajeno y que vota y concurre a los actos sociales sólo para cubrir las apariencias, en cuanto que el dueño auténtico es otra persona que utiliza la personalidad física o moral de quien concurre a la asamblea, como si las acciones fue-

sen suyas" (82).

Con esta base, veamos genéricamente los elementos de esta figura delictiva, los cuales podemos enumerarlos como sigue:

Un sujeto activo de la infracción, que puede ser cualquier persona que se coloque en los supuestos de la norma.

Un destinatario o beneficiario de tal conducta ilícita, es decir, cualquiera de los sujetos señalados en el artículo 2o. de la ley de inversiones extranjeras.

Un acto delictivo, que consiste en una simulación, que permita al destinatario gozar o disponer de los bienes reservados por la misma ley, a los mexicanos, o que estén sujetos por ella a requisitos no cumplidos o a autorizaciones no obtenidas.

Finalmente, una sanción corporal y la ejecución en contra de los infractores (83)

Es pues, un caso muy especial que dentro de la ley encontramos, ya que en principio, se está configurando como un verdadero delito, el cual cobra vida al ser realizado el supuesto delictivo de simulación fraudulenta y por lo tanto sea sancionado mediante la aplicación de una pena.

Ahora siguiendo los elementos de la conducta de-

---

82. Rodríguez Rodríguez Joaquín. Tratado de Sociedades Mercantiles; Vol. I; Editorial Porrúa, S.A.; México 1979 pág. 418; ver además Código Civil Arts. 2180 a 2184.

83. Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras-Régimen Jurídico. op. cit. pág. 179.

lictiva consagrada en el artículo 31; determinaremos que por sujetos activos del delito, entendemos a cualquier persona física o moral, particular o funcionario, nacional o extranjero, que realice el acto simulado, en favor de las personas, empresas o unidades económicas referidas en el artículo 2o.; así como también, abarcando el carácter de co-autores o cómplices, o sea, el extranjero mismo que induzca u obligue a la actuación ilícita del nacional, o que de una u otra manera, lo auxilie para que se obtenga el beneficio deseado por esa conducta delictiva.

Destaca en consecuencia, que "el autor del delito deberá realizar una conducta simulada, es decir, una declaración falsa de su posición o de su actuación, y que permita la realización del ilícito penal, y que a virtud de tal proceder conceda un beneficio indebido al inversionista extranjero" (84).

En efecto, el sujeto actúa en forma simulada y con carácter de prestanombre; además, haciendolo de una manera dolosa y falsa, con la finalidad de engañar a terceros y beneficiando a algún extranjero respecto de bienes, derechos y adquisiciones que no les han sido autorizados o aprobados legalmente.

Conforme a lo expuesto, Gómez Palacio destaca y hace una referencia especial a que la ley toma en cuenta las actividades mencionadas en los artículos 4o. y 7o.; así como, a la regla general del 51-49% prevista en su artículo 5o., y que cuando el propio precepto se refiere a las adquisiciones, se está refiriendo

---

84. IDEM. pág. 180

do entre otras, a los casos previstos en el artículo 8o. o los requisitos señalados en el artículo 9o. (85).

Innegable resulta pues, que respecto a este primer elemento, acertadamente la adquisición de bienes o derechos deberá estar previamente reservada a los nacionales; sujeta a requisitos y autorizaciones, así como también, la actuación y el ostentarse a nombre propio pero por cuenta de algún extranjero sobre cualesquiera negocio mercantil; en esta virtud, el supuesto normativo del artículo 31 se vería completamente realizado y en consecuencia la atribución de la sanción penal en contra del delito tipificado legalmente.

En cuanto al segundo elemento que conocemos, estamos acordes a que es el beneficiario o destinatario directo de la simulación y de igual manera, el que sale beneficiado con ese hecho ilícito; por tanto, podemos tomar en cuenta principalmente a los sujetos inversionistas extranjeros enumerados en el artículo 2o. de la ley: personas morales o físicas extranjeras, unidades económicas extranjeras, y también las empresas mexicanas con participación mayoritaria de extranjeros.

Fuera de estos cuatro tipos de inversionistas foráneos, no se podría hablar de alguna simulación de actos en favor de destinatarios extranjeros, porque es evidente que, no se puede hablar de simulación fraudulenta cuando solamente se esté benefi-

ciando a nacionales, que para el caso, sería aplicable el mismo artículo 31, pero creemos la forma idónea de aplicación sería alguna otra rama del derecho que no fuera expresamente en relación a las inversiones extranjeras.

Por otra parte se afirma que, la complicidad y la coactuación en el delito de simulación fraudulenta, del extranjero será conjunta con la del mexicano y por lo tanto, le correspondería hacer frente a la responsabilidad tanto civil como penal. Haciéndose notar que, serán infractores tanto el inversionista extranjero como el mismo mexicano, los cuales actuando simuladamente pretenden lograr la celebración de algún acto que les reditue beneficios o derechos que la misma ley prohíbe o sujeta a permisos previos, especialmente al propio extranjero; y en tal situación se vea imposibilitado para actuar o participar libremente en alguna rama o sector de mayor interés; agregando que, las partes del negocio real celebrado serán infractores junto con quien aparezca ejecutando el acto simulado (86).

Basándonos en lo anteriormente expuesto, pensamos sobre la posibilidad de que en la realización de un acto de simulación fraudulenta, no sólo participen dos personas estrictamente, sino que además, cabría la actuación o complicidad de varias personas, a las cuales también se les acreditaría el mismo delito y su aplicación acertada.

---

86. Ver Barrera Graf Jorge. La Regulación Jurídica. op. cit. pág. 152.

En tercer lugar tenemos como elemento del delito tipificado por la ley: la acción delictiva o en sí el acto delictivo de simulación, el cual a grandes rasgos preceptúa igualmente la simulación como medio para permitir a un extranjero gozar o disponer de bienes que, están reservados por la ley a los nacionales, o están sujetos a ciertos requisitos legales que no se hayan cumplido, o bien, a autorizaciones que no se hubiesen obtenido.

"Etimológicamente, el término simulación se define: Simul (fingimiento) y Actio (acción); o sea, la alteración de la verdad, una ficción, imitación, hipocrecía, disimulación, cuyo objeto consiste en engañar acerca de la verdadera realidad de un acto, tendiente a evitar el cumplimiento de ciertas obligaciones, hasta -- llegar a constituirse en caso de un daño, en un delito determinado". (87)

En este sentido, podemos afirmar que el presupuesto del acto delictivo es la simulación, la cual según lo determina Barrera Graf, se entronca en la simulación relativa, porque tomando en cuenta el código civil en su artículo 2181, la define como: "cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter"; en estas circunstancias, la acción delictiva no exige para la configuración del delito, que el acto que se ejecute nada tenga de real y verdadero; sino que por el contrario, sólo se oculte y disfrace el verdadero carácter del acto, el cual - sí tendrá manifestaciones reales. (88)

- 
87. González Suárez Juan José. "El Fraude por Simulación"; Revista Criminalia, No. 8, Año XXVIII; Agosto-1962; México, D.F. pág. 515.
88. Barrera Graf J. Inversiones Extranjeras-Régimen Jurídico. op. cit. págs. 183-184

En nuestro concepto, estamos de acuerdo en que la simulación es propiamente el supuesto esencial para que el delito de simulación fraudulenta se configure de tal naturaleza; ya que, sin la realización de una conducta simulada, es decir, de la declaración falsa y errónea de algo verdadero o de una verdad cierta, no podemos estar en esta clase de figura delictiva sino tan sólo en una contravención realizada sin cumplir debidamente con los preceptos legales.

Asimismo, respecto al tipo de simulación sí corresponde a la relativa, en cuanto a que el acto jurídico existe y por consiguiente, se le está dando una falsa apariencia sobre su verdadero carácter; o sea, permitiendo y autorizando un goce o disposición en favor de un mexicano prestanombres para que, indirectamente se beneficie la actuación del titular extranjero en áreas, bienes y derechos exclusivos o reservados simplemente a los nacionales.

Por supuesto que no toda actuación de los prestanombres es prohibida o sancionada, sino sólo en los casos en que se vulnera disposiciones legales y de orden público, en este caso la ley de inversiones extranjeras, o simplemente cuando de su actividad se violen los supuestos básicos de una ley, es decir, defraudandola.

Necesariamente resulta que, el goce de bienes o derechos reservados a los nacionales, y que la ley prohíbe adquirir y disfrutar, sea consecuencia directa del engaño o la si-

mulación fraudulenta como un delito (89).

Por último, nos hallamos frente al cuarto elemento de la figura delictiva contemplada dentro del artículo 31 y que estrictamente son las sanciones de prisión como pena privativa de libertad hasta por nueve años; y una propiamente económica (pecuniaria), por cincuenta mil pesos.

Estas dos formas de sancionar penalmente, llevan implícita la aplicación simultánea, tanto al simulador nacional como al beneficiado extranjero, de manera que se conforme la complicidad y la coactuación. En tal virtud, opina Barrera Graf que, la sanción o pena aplicable al prestanombre nacional sería - en tal grado, más fácil que al extranjero cómplice o coautor; - simplemente por que la acción delictiva se realiza dentro de nuestro territorio nacional, y sólo bastará la prueba de la simulación como del goce y disposición de algún derecho reservado a mexicanos o sometido a requisitos o autorizaciones, para que se de la figura delictiva y por tanto, la imposición de la pena señalada en dicho precepto. En lo concerniente al cómplice extranjero, la sujección a proceso y la imposición de la pena se dificultaría, en cuanto no radicara en México; sin embargo, el acto simulado realizado por ellos sería nulo y no produciría efectos legales (ART. 28) (90).

Destaca por consiguiente, que "la rigurosa san-

89. *IDEM.* págs. 184-186.

90. *IBIDEM.* págs. 187-188.

ción prevista por la ley de inversiones extranjeras para los simuladores, acarreé la consecuencia de su extinción o al menos disminución, ya que el verdadero peligro que representan es el de obstaculizar y defraudar la planeación económica que de la inversión extranjera se realice por el Ejecutivo Federal; cuya planeación constituye un importante factor en el desarrollo de México". (91)

Altamente significativo es pues, la situación de los prestanombres, los cuales actúan en contra de los propios intereses de su país y que de ninguna manera se justifica su conducta, prestándose a ser vehículo de una persona extranjera quien solamente lo utiliza para ese fin.

Para concluir, sólo dejamos claro que la realidad con que se vive la situación de los actos simulados, es en verdad importante y que en base a una regulación jurídica correcta y eficaz, se controle todo tipo de engaños y falsa manifestación que se produzcan en contra de esta ley de inversiones extranjeras, las cuales pueden contener un amplio margen de maniobras y variantes - encaminadas a violar cualquier disposición legal establecida anteriormente por ella.

#### 3.4. LA SIMULACION FRAUDULENTA Y SU SEMEJANZA CON EL DELITO DE FRAUDE ESPECIFICO DE NUESTRO CODIGO - PENAL VIGENTE.

Hemos señalado con anterioridad, que la ley de

91. Gómez Palacio Ignacio. op. cit. pág. 158.

inversiones extranjeras en su artículo 31, establece una sanción penal privativa de la libertad, por nueve años de prisión, y una sanción pecuniaria de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas enumeradas en el artículo 2o., de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición este sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubiesen cumplido u obtenido.

Contemplada en esta perspectiva, la ley es bastante clara, al determinar específicamente las causas por las cuales habrá de configurarse el delito de simulación fraudulenta y -sobre todo, a las sanciones a que se harán acreedores todos aquellos mexicanos que se presten a esta conducta delictiva.

Como base o elemento esencial de esta conducta, está la simulación, la cual consiste en cualquier acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas (art. 2180 C.C.); además es una figura de derecho caracterizada por defectos en la voluntad jurídica que integra el negocio en que se da o se realiza.

Según Héctor Cámara dice que el acto simulado consiste en el acuerdo de las partes de dar una declaración de voluntad o designio diferente de sus pensamientos íntimos, con el fin de engañar inocuamente, o en perjuicio de la ley o de terceros. Por su parte Francisco Ferrara expresa que, el negocio simulado es

el que tiene la apariencia contraria a la realidad, o porque no existe en absoluto o por que es distinto de como aparece (92).

Asimismo, "la simulación es frecuente en los negocios jurídicos, se usa para ocultar bienes o ciertas actividades para escapar a prohibiciones u obligaciones legales, para burlar a los acreedores, para evadir impuestos, etc." (93).

De cualquier manera, en la simulación se busca contravenir a las disposiciones de la ley; declarando falsa y dolosamente sobre una situación concreta, ocultando su verdadero carácter, y por consiguiente, engañando tanto a la misma ley como a terceras personas.

Así pues, atendiendo específicamente al precepto de nuestra ley de inversiones extranjeras; la simulación fraudulenta trae consigo una conducta negativa y a la vez de abstención, consistente en la no obtención de las autorizaciones y permisos correspondientes de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, así como, de la propia Secretaría del ramo; más aún, beneficiando a expensas de los mismos mexicanos y de la ley, a alguno de los sujetos inversionistas extranjeros respecto de bienes o derechos reservados a nacionales exclusivamente.

Con esta base, la simulación podrá ser de cual

- 
92. Citados por Giraldo Zuluaga German, "Simulación y Negocio Jurídico", en Revista de la Facultad de Derecho, Tomo V. Nos. 21-22. Nov. 1956. Universidad Pontificia Bolivariana; Medellín, Columbia pág. 46.
93. Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XXV; Bibliográfica Omeba, Buenos Aires. pág. 504

quier naturaleza, pero lo primordial, será la representación indirecta que se conceda a una persona, para aparecer como interesado directo y ocultando que se actúa por cuenta de uno de los sujetos extranjeros señalados en el artículo 2o. de esta ley de inversiones extranjeras.

Ahora bien, el delito que se tipifica en el presente artículo 31, denota como ya antes mencionamos, la intención fraudulenta de evitar la aplicación de los preceptos legales, es decir, contraviniendo a requisitos y autorizaciones previas, así como, la de otorgar el goce de bienes o derechos reservados tan sólo a mexicanos. Ante esta perspectiva, la simulación fraudulenta que forma parte de este delito, va a tener cierta semejanza con el fraude específico establecido como delito en el artículo 387, fracción X de nuestro Código Penal para el Distrito Federal.

Primeramente, el código penal en su artículo 386 define al fraude simple o genérico como: " el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido".

Conforme a su noción doctrinaria penal, el fraude es pues, un delito patrimonial que consiste en terminos generales, en obtener mediante falacias o engaños, o por medio de maquinaciones o falsos artificios, la usurpación de cosas o derechos ajenos; fundamentalmente, es un error intencionalmente causado con el objeto de apropiarse el bien de otro, y todos los artificios, maniobras y procedimientos de cualquier naturaleza que sean propios para lle-

var a ese resultado, entrarán en la noción general del fraude (94).

Como se notará el fraude genérico básicamente consiste en aparentar consciente e intencionalmente algo que en realidad no existe, o que existiendo, oculta su verdadero contenido, para engañar a la ley o en si a los terceros involucrados.

Dentro de este fraude genérico, destaca el fraude calificado de maquinaciones o artificios o antigua estafa (art. 386 último párrafo); el cual agrava su pena, por el hecho mismo de que el sujeto pasivo halla entregado la cosa de que se trate no solo en virtud de un engaño, sino además, de la utilización de maquinaciones o artificios para lograr la entrega (95).

Importante resulta destacar, que las formas que se pueden utilizar para simular un acto o negocio son muy amplias, y en consecuencia, cada situación en especial deba ser tomada en lo particular y que según haya sido la manera de como se llevó a cabo el delito y los perjuicios causados, se le adecuará la pena que corresponda.

Ahora como se notará, el artículo 387 atiende a distintos casos que serán sancionados con las mismas penas del fraude genérico y que tan sólo nos referiremos al señalado en su fracción X, la cual establece: "Al que simulare un contrato, un acto o escrito judicial, con perjuicio de otro o para obtener cual

---

94. González de la Vega Francisco: Derecho Penal Mexicano. Los Delitos; Editorial Porrúa, S.A.; México 1979, págs. 241-242.

95. IDEM. págs. 252-254.

quier beneficio indebido".

En cuanto a esta fracción X, se puede deducir la pretensión de llevar a cabo actos, contratos o escritos judiciales por medio de los cuales se afirme o se aparente una situación que no es legal, para obtener de la autoridad el pronunciamiento que conforme a derecho debiera corresponder si tales actos, contratos o escrito fueran ciertos y verdaderos; resultando un perjuicio en contra de un tercero o en última instancia de los preceptos de ley, y obteniendo finalmente un beneficio que de ninguna manera le es atribuible.

De este modo, el precepto y en sí la fracción X contiene dos aspectos:

- a) la simulación delictuosa de algún contrato, y
- b) la simulación delictuosa de actos o escritos judiciales.

Ambos aspectos confirman el deseo de obtener - beneficios adecuados y positivos a los propios intereses del delincuente, y en general de cualquier simulador; los cuales mediante - esa simulación conscientemente mentirosa, fingen y aparentan la - creación o la transferencia de obligaciones o derechos (96).

Pensamos que, tomando en consideración los supuestos del fraude específico; en el delito de simulación fraudulenta de la ley de inversiones extranjeras destaca primordialmente

---

96. Véase Moreno Antonio de P.: Curso de Derecho Penal Mexicano-Parte Especial. Delitos en particular; Editorial Porrúa S.A. México 1968; págs. 200-201

la falsa apariencia o el engaño, a fin de ocultar la verdadera titularidad de la inversión, es decir, del destinatario final que - habrá de gozar de los bienes o derechos que se hayan autorizado o permitido al prestanombre como si fuera cualquier persona nacional.

Ahora bien, dentro del delito de fraude específico penal, se alude al beneficio indebido y al perjuicio de terceros; y desde el punto de vista de la simulación fraudulenta, es evidente, la creación de un beneficio indebido en favor de alguno de los sujetos extranjeros; y a la vez, de un perjuicio del interés general como al mismo contenido esencial de nuestro ordenamiento - sobre inversiones extranjeras.

Es por consiguiente que, tomando y aplicando los criterios básicos del fraude específico: el delito de simulación fraudulenta contemplado en el artículo 31, conviene en una conducta o acción delictiva que finalmente consistirá en permitir el goce o la disposición de hecho, por parte de los extranjeros - enumerados en el artículo 2o., de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición este sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubiesen obtenido o cumplido.

De este modo, la figura de fraude en contra del país y de la misma ley de inversiones extranjeras, se hace efectivo, y en consecuencia, la aplicación y ejecución de la pena de - nueve años de prisión, conjunta con la multa por cincuenta mil pe-

sos sea totalmente significativa (97).

No obstante, lo ya expresado cabe advertir, que aún teniendo alguna semejanza o más que ésto, tomar sus criterios - para configurar la figura delictiva, el delito que emana del artículo 31, sólo es aplicable en el caso de la Ley de Inversiones Extranjeras, es decir, de actos simulados que redituen el goce o derecho reservados a nacionales, o adquirirlos sin cubrir los requisitos y autorizaciones previas establecidas en la ley (98).

Finalmente, aparte o independientemente de una semejanza con el delito de fraude específico, como acertadamente se expresó; la ley de inversiones extranjeras contiene un delito de su importancia y que subsiste por sí sólo, importando no su semejanza, sino la posibilidad de ser aplicado y sancionado en contra de todos y cada uno de los sujetos mexicanos que se presten a vulnerar, incumplir y evadir las disposiciones legalmente establecidas; y en consecuencia, el delito como su sanción sean un sustento fundamental al cumplimiento de la ley de inversiones extranjeras.

### 3.5. PANORAMA GENERAL DE LAS SANCIONES EN LA PRACTICA DE NUESTRO REGIMEN LEGAL SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS.

En lo correspondiente a este último apartado, -

- 
97. El tipo configurado en la fracción X se integra con el "perjuicio de otro o para la obtención de cualquier beneficio indebido"; lo que constituye el resultado de daño efectivo o de perspectiva de daño, de lo que es causa la Simulatio Litis. Código Penal Anotado; Raúl Carrancá y Trujillo-Rivas; Editorial Porrúa, S.A.; México 1978, pág. 732.
98. Barrera Graf Jorge. La Regulación Jurídica, op. cit. págs. 153-154.

tan solo queremos hacer referencia a la eficacia en la aplicación y cumplimiento de las sanciones contenidas dentro de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Primeramente, en cuanto a las sanciones civiles-mercantiles; los artículos 27 y 28 de la Ley, expresan principalmente la prohibición a las sociedades de pagar dividendos, cuando estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban; e igualmente, no pagar los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse no lo hagan. Asimismo, se contempla la sanción de nulidad de los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de la Ley, o que debiendo inscribirse en el Registro respectivo, no lo lleven a cabo.

En base a los datos proporcionados en la Dirección General, como en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se determinó que este tipo de infracciones tienden a ser de las más comunes, por lo que la aplicación y cumplimiento de las sanciones respectivas ha sido totalmente satisfactorio; no antes mencionar, que en relación a la falta de inscripción por parte de las sociedades y títulos obligados a ello, siempre se les ha requerido a que cumplan con tal obligación, así como también, cualquier cambio o modificación que se diera y que por tanto deban registrarse por igual.

Tocante a la sanción de nulidad, ésta se ha llevado acabo mediante el apercebimiento de subsanar su infracción para así cumplir debidamente con las disposiciones enmarcadas legalmente;

en estas circunstancias, se preceptúa un cumplimiento exacto en todas y cada una de las obligaciones establecidas por la Ley, y finalmente en las sanciones aplicadas al caso en lo particular.

Ahora, atendiendo a las sanciones administrativas, estas fueron calificadas como las más efectivas en lo que respecta a su contenido, ya que, las sanciones económicas hasta por el importe de la operación y en sus casos específicos, por la cantidad de \$ 100,000.00; así como la responsabilidad solidaria de los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas (arts. 28 y 29); han hecho que las infracciones e inobservancias a la ley, se produzcan a un nivel muy reducido y consecuentemente la aplicación de las sanciones propiamente dichas.

Por otra parte, las sanciones correspondientes a la pérdida del cargo, de los encargados de los Registros Públicos y la pérdida de la patente respectiva de los notarios y corredores por no insertar las autorizaciones correspondientes en que intervengan o que sean necesarias para su inscripción en el registro y no las soliciten (art. 30); no se han aplicado estrictamente, por la falta de incumplimiento a estas obligaciones legales; en tal virtud, dichos servidores públicos toman en cuenta las consecuencias y efectos que de estas sanciones administrativas pudiesen surgir, no obstante, en caso de dudas o falta de claridad respecto de solicitar permisos o autorizaciones necesarias en los documentos en donde intervengan, estos han recurrido a la consulta e información de la

propia Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual bajo su responsabilidad resolverá lo idóneo para su legal cumplimiento.

Cabe señalar que, en todos los casos de aplicación de sanciones relativas a esta materia de inversiones extranjeras, se destacó y se hizo presente el respeto al derecho de audiencia del interesado (art. 29 parte final); a fin de cumplir correctamente con tan importante derecho constitucional.

En cuanto a las sanciones penales de prisión por nueve años y la multa hasta por cincuenta mil pesos; a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2o. de esta ley de bienes o derechos reservados a los mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido (art. 31); se nos hizo énfasis en que durante los diez años de vigencia de nuestra ley de inversiones extranjeras, el delito de simulación fraudulenta, no se ha presentado en ningún caso concreto y su aplicación no se haya llevado a cabo, de tal manera, que la amenaza del delito y el ser configurado como un prestanombres, ha hecho que la figura delictiva no se presente hasta hoy en día.

Con esta base, se afirmó que la difusión de la ley y expresamente de las sanciones ha sido efectiva, y en consecuencia se han considerado para no ser acreedores de su imposición por la falta de observancia a sus funciones u obligaciones legales.

Finalmente, se nos mencionó que toda información relacionada con las sanciones y su aplicación efectiva, no es posible hacerla a todo el público, puesto que, según lo dispuesto el artículo 12o. Fracción V de la Ley de Inversiones Extranjeras: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, sólo será un órgano de consulta obligatoria esta para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores; en tales circunstancias, la información más que confidencial está prohibida para todo aquel que no represente o acredite un interés jurídico, o, como parte interesada de esa información (99), ni tampoco que esa información pueda en un momento dado ser un medio o instrumento desleal en la competencia entre las empresas.

Para concluir, solo agregamos que en ciertos casos de faltas o inobservancias a la ley, siempre se ha procurado corregir positivamente cualquier infracción, antes de llegar a ser responsable o un ente imputable de una sanción estrictamente.

---

99. Véase artículo 53 del Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, relativo a la Inscripción de las Resoluciones Generales.

## C O N C L U S I O N E S

1. El país durante la época colonial, no tuvo la influencia directa de las inversiones extranjeras, evolucionando tan sólo alrededor de la única política de desenvolvimiento -- que conocía y manteniéndose en una muy reducida intervención del exterior.

2. La aparición de las distintas formas de participación extranjera, vinieron a imprimir en la vida independiente del país y principalmente durante la etapa del porfiriato, un cambio trascendental en el desenvolvimiento de la Nación, ya que, su entrada y acceso al territorio nacional fue casi sin obstáculos, motivada por la falta de una regulación adecuada y la incompetencia nacional inexistente, lo que influyó decididamente para su penetración en cualquier nivel económico.

3. Económicamente nuestro país se estableció y subsiste en algunas ramas, en torno a las inversiones extranjeras, las que nos han proporcionado considerables ventajas e igualmente algunas desventajas.

4. Resulta imprescindible revisar la legislación actual que se ocupa de esta materia, adecuándola a las necesidades actuales del país; evitando contradicciones, perfeccionando las formas de regulación y proveyendo a la utilización

cada vez mejor de los recursos del país; todo ello con el objeto de coadyuvar al desarrollo económico de la Nación.

5. Es vital definir lo que se entiende por capital extranjero, en base a que no todas las formas de internación de las inversiones extranjeras son en una medida de capital o dinero neto, sino que, existen sistemas distintos que no siendo capital estrictamente, siguen formando parte de una participación extranjera; además, facilitaría el entendimiento sobre estos diferentes aspectos, y sobretodo a que no existe por la ley una definición exacta de la inversión extranjera, sino solamente una base de consideración conforme a su artículo 2o, y sus cuatro fracciones. En tales condiciones, preveemos la posibilidad de crear adicionalmente a este precepto legal, una subdivisión de las maneras o formas de como esos sujetos inversionistas o personas extranjeras van actuar dentro del país; ya sea bajo la forma de capital o dinero estrictamente, introducción de materiales propios, es decir, materia prima o maquinaria extranjera, y por último, como la forma de asistencia tecnológica y avanzada, administración y manejo por aprendizaje en su país de origen.

6. Un reglamento de la propia Ley de Inversiones Extranjeras, tomaría básicamente la tarea de esclarecer, hacer entendibles y efectivas cada una de sus disposiciones que dentro de ella se consagran, permitiendo el mejor observar de cada una de ellas y no dejando el amplio margen de interpretación legislativa

que sobre conceptos y materias existe, que no se llegan a comprender según las finalidades del propio legislador; de esta manera se haría hincapie en las dudas que se presentan al entrar al estudio de las inversiones extranjeras, su regulación y participación. Este posible reglamento daría a nuestra legislación actual, complemento y certeza que junto con demás ordenamientos e instituciones mantuvieran su fuerza legal, así como el establecimiento de nuevas formas de actuación extranjera, con un análisis profundo sobre cantidades y porcentajes que en un momento puedan observar las mismas inversiones en el país.

7. Es conveniente que nuestro país absorba dentro de sus posibilidades, las ventajas que resultan de la intervención de las empresas transnacionales; claro esta, impedir una total dependencia de ellas, cuyo potencial económico y expansivo obstaculizaría nuestro desenvolvimiento económico.

8. Las sanciones establecidas dentro de la ley de inversiones extranjeras, cumplen con una tarea de gran importancia y trascendencia, las cuales le vienen a dar solidez en lo correspondiente al cumplimiento y observancia de sus preceptos legales; por consiguiente, es notoriamente necesario establecer un "capítulo exclusivo de sanciones", así como la determinación de quien habrá de aplicarlas y la forma de ejecutarlas expresamente; además, no dejando la posibilidad de sancionar y castigar nuevas infracciones o ilícitos que se presentaran con posterioridad.

9. La sanción civil de nulidad que encontramos en la ley, en sus dos artículos 8o. y 28o., se expresa y estructura bajo formas distintas, la cual viene a aplicarse y hacerse efectiva en casos y condiciones diversas, es decir, cada artículo consagra contravenciones de diversa índole y que han de ser consideradas válidamente en lo particular.

10. La sanción administrativa de "clausura de establecimientos" debe ser planteada como una verdadera sanción conjuntamente con las que establece la ley, a fin de ser considerada legalmente y no ser motivo simplemente de una resolución general.

11. El delito de simulación fraudulenta debe entrañar por igual a la simulación llevada a cabo en coactuación nacional y extranjera, así como también, a la realizada bajo una actuación individual del extranjero, quien construya por sí sólo actos, documentos, autorizaciones o cualesquiera otro medio de engaño que le redituen derechos o bienes que no le corresponden conforme a la ley, o que estén reservados exclusivamente para nacionales. Es por ello que se niega rotundamente y se desprecia tanto el acto de simulación y fraude a la ley, como al mismo sujeto que se preste o realice esta conducta ilícita.

12. La sanción penal establecida en el artículo 31, estatuye la prisión por nueve años y la multa de cincuenta mil pesos a quien simule cualquier acto en favor de un extranjero inversionista; en estas condiciones, son verdaderas sancio-

nes penales y amenazas viables de aplicarse al que cometa el ilícito de defraudar a la ley de inversiones extranjeras; por tanto, se han de considerar conjuntamente y no como alternativas de sancionar mejor aún, son penas que expresamente y de manera estricta deben ser aplicadas como la misma ley en su precepto legal las -- consagra, no dando posibilidad de elegir una de otra, o reducir -- su contenido, ya que, dejarían de ser verdaderas formas de castigo y amenaza en contra del simulador o defraudador de esta legislación sobre inversiones extranjeras.

## B I B L I O G R A F I A

- Abarca, Ricardo                   DERECHO PENAL EN MEXICO, Revista de Dere-  
cho y Ciencias Sociales "JUS", Publica-  
ciones de la Escuela Libre de Derecho, -  
México, D.F.
- Acosta Romero, Miguel           TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATI-  
VO, Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- Aftalión, Enrique F.             DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO, Ediciones  
Arayú, Buenos Aires.
- Asociación Nacional de  
Abogados de Empresa,            INVERSION EXTRANJERA Y TRANSFERENCIA DE  
TECNOLOGIA EN MEXICO, Editorial Tecnos,  
S.A., México 1973.
- Aznar Sánchez, Juan             LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA;  
SU REGIMEN JURIDICO, Editorial Montecor-  
vo, S.A., España
- Barrera Graf, Jorge             TRATADO DE DERECHO MERCANTIL, Volúmen -  
Primero, Editorial Porrúa, S.A.; México  
1957.
- Barrera Graf, Jorge             INVERSIONES EXTRANJERAS; REGIMEN JURIDI-  
CO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Barrera Graf, Jorge             LA REGULACION JURIDICA DE LAS INVERSIO-  
NES EXTRANJERAS EN MEXICO, Instituto de  
Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Mé-  
xico, 1981.
- Bauche Garciadiego             LA EMPRESA, Editorial Porrúa, S.A., Mé-  
xico, 1977.
- Beristain, Antonio             LA MULTA PENAL Y LA ADMINISTRACION EN  
RELACION CON LAS SANCIONES PRIVATIVAS  
DE LA LIBERTAD, Anuario de Derecho Pe-  
nal y Ciencias Penales, Tomo XXVIII,  
Fasc. III. Sept-Dic. 1975, España.
- Beteta, Mario Ramón            LAS INVERSIONES EXTRANJERAS; FACTOR COM-  
PLEMENTARIO DEL FINANCIAMIENTO DEL DESA-  
RROLLO, Selección de Estudios Latinoame-  
ricanos, México, 1963.

- Bohrisch, Alexander y Konig, Wolfgang, LA POLITICA MEXICANA SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS, Colegio de México, 1968.
- Bibliográfica Omeba ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXV, Buenos Aires.
- Burgoa Orihuela, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Carrancá y Trujillo, Raúl DERECHO PENAL MEXICANO, Parte General, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Casas Vázquez, Antonio LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES; SU PAPEL EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES, Tesis Profesional, Facultad de Economía, U.N.A.M., México, D.F., 1980.
- Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LA INDUSTRIALIZACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO O.N.U.D.I., Nueva York, 1979.
- Comité Bilateral de Hombres de Negocios, México-Estados Unidos: Sección Mexicana, INVERSIONES EXTRANJERAS PRIVADAS DIRECTAS EN MEXICO, México, D.F. 1971.
- Cosío Villegas, Daniel HISTORIA MODERNA DE MEXICO; EL PORFIRIATO, VIDA ECONOMICA, Volumen 7, Tomo II, Editorial Hermes, S.A., México, 1965.
- D. Farrel, Martin TRES TEMAS DE TEORIA PURA DEL DERECHO, Revista Lecciones y Ensayos No. 24, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1968.
- De Acha, Eduardo LA PENA, Criminalia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, No. 3 Año XX, México, D.F., 1954.
- De María y Campos, Mauricio INDEPENDENCIA ECONOMICA, Reunión de Desarrollo Industrial, Comercial y Pesquero, México, 1976.
- De Pina, Rafael DERECHO CIVIL MEXICANO, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, Año III, México, D.F., 1, 2 de febrero de 1973.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo III, Año III, México, D.F., 7, 8, 10, 13, 16 de febrero de 1973.
- Fajnzylber, Fernando y  
Trinidad Martínez Tarragó, LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES; EXPANSION A NIVEL MUNDIAL Y PROYECCION EN LA INDUSTRIA MEXICANA, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Fraga, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- Franco Sodi, Carlos NOCIONES DE DERECHO PENAL, Parte General, Impresora M. León Sánchez, México, D.F., 1950.
- Frisch Philipp, Walter LA SIMULACION Y EL IN FRAUDEM LEGIS AGERE EN LA INVERSION EXTRANJERA, Revista El Foro, Sexta Epoca, No. 3, Organó de la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, México, D.F., Oct. - Dic. 1975.
- Galindo Garfias, Ignacio DERECHO CIVIL, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- García Maynez, Eduardo INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- García Moreno, Víctor Carlos LA CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE CONFLICTOS DE LEYES EN MATERIA DE SOCIEDADES MERCANTILES; DERECHO POSITIVO NORTE AMERICANO Y MEXICANO, VII Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 29, 30 de sept. y lo. de oct. de 1983, San Luis Potosí.
- García Padilla, Miguel Angel LA PERSONALIDAD JURIDICA Y LAS UNIDADES ECONOMICAS, Revista de Investigación Fiscal, No. 72, México, 1971.

- Garrido, Luis LA SANCION PECUNIARIA, Criminalia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, No. 5, Año XXVII, México, D.F. Mayo 1961.
- Garrigues, Joaquín CURSO DE DERECHO MERCANTIL, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Giraldo Zuluaga, Germán, SIMULACION Y NEGOCIO JURIDICO, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo V, Nos. 21-22 Nov. 1956, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellin, Colombia.
- Haro Santisteban, René M., LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA COMO INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y COMO MEDIO JURIDICO PARA PROMOVER LOS CERTIFICADOS DE INVENCION, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, D.F., 1980.
- Hegewish, Adolfo ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO, Conferencia, Escuela Libre de Derecho, México, D.F., 1973.
- Ibarguen Aherens, Sergio y Antonio Azuela de la Cueva LAS INVERSIONES EXTRANJERAS Y LA EMPRESA, Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 8, México, D.F., Julio 1973.
- Jiménez de Azúa, Luis TRATADO DE DERECHO PENAL, Tomo III, El Delito; Parte General, editorial Losada, S.A., Buenos Aires, 1951.
- L. de Benito, José LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LAS COMPAÑIAS Y SOCIEDADES MERCANTILES, Revista de Derecho Privado, Madrid.
- L. Mossa LA EMPRESA, Revista de Derecho Mercantil, Volúmen V, No. 14, Marzo-Abril, Madrid, 1948.
- L. Suárez, Eduardo CAPITAL EXTRANJERO Y DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO: UN ENFOQUE HISTORICO 1810-1950 Revista Comercio Exterior, México, D.F., Agosto 1970.
- Lomelí Cerezo, Margarita DERECHO FISCAL REPRESIVO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

- López Rosado, Diego HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO, Tomo II, Editorial Pormaca, S.A., México, 1968.
- Mantilla Molina, Roberto L. DERECHO MERCANTIL, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- María Diez, Manuel DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1961.
- Méndez Silva, Ricardo, EL REGIMEN JURIDICO DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO, U.N.A.M., México 1969.
- Messineo, Francesco MANUAL DE DERECHO CIVIL Y COMERCIAL; DOCTRINAS GENERALES, Tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1971.
- Minvielle Zamudio, Eugenio ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Asociación Mexicana de Cultura, México, 1963.
- Moreno, Antonio de P. CURSO DE DERECHO PENAL MEXICANO; PARTE ESPECIAL, Delitos en General, Editorial Porrúa, S.A., México 1968.
- Ortiz Nava, A.G. EVOLUCION Y PROYECCIONES LEGALES DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO. U.N.A.M. México, 1966.
- Pérez Botija, Eugenio NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE EMPRESA, Revista de Derecho Mercantil, Volumen V. No. 13, Enero-Febrero 1948, Madrid.
- Pescador Castañeda, Fernando BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS, Capítulo III, Libro Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México, 1967.
- Ramírez Sánchez, Jacobo INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO Y NOCIONES DEL DERECHO CIVIL, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1967.
- Ramos Garza, Oscar MEXICO ANTE LA INVERSION EXTRANJERA; LEGISLACION, POLITICA Y PRACTICAS, Impresora Azteca, México, 1972.

- Rangel Couto, Hugo LA TEORIA ECONOMICA Y EL DERECHO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Real Academia Española DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1970.
- Rojfna Villegas, Rafael DERECHO CIVIL MEXICANO, Tomo I, Introducción y Personas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín DERECHO MERCANTIL, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1960.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín TRATADO DE SOCIEDADES MERCANTILES, Volúme I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.
- Sepúlveda Amor, Bernardo LA REGULACION INTERNACIONAL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES; MEXICO ANTE EL DIÁLOGO NORTE-SUR, Revista Foro Internacional, Volumen XXI, No. 4, Colegio de México, México, D.F., Abril-Junio 1981.
- Sepúlveda Amor, Bernardo LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN MEXICO, Colegio de México, 1974.
- Sepúlveda Amor, Bernardo Antonio Chumacero. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEXICO, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Serra Rojas, Andrés DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- Soto Pérez, Ricardo NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO, Editorial Esfinge, S.A., México, D.F. 1969.
- Smithe Altmann, Julio LA DETERMINACION DE LA SANCION PENAL, Criminalia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, No. 10, Año XXXV, México, D.F., Octubre 1909.
- Tena Ramírez, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1944.
- Villalobos, Ignacio DERECHO PENAL MEXICANO, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

- Vizcaino Velasco, Alvaro      PROYECTO; INVERSION EXTRANJERA DIRECTA;  
TECNOLOGIA Y POLITICA ECONOMICA, Banco  
de México, México, D.F. 1976.
- Wionczek, Miguel S.      INVERSION Y TECNOLOGIA EXTRANJERA EN  
AMERICA LATINA, Editorial Joaquín Mor-  
tiz, S. A., México, 1971.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Código Civil para el Distrito Federal.  
Código de Comercio  
Código Fiscal de la Federación.  
Código Penal Anotado.  
Código Penal para el Distrito Federal.  
Ley Federal de Radio y Televisión.  
Ley General de Población.  
Ley General de Sociedades Mercantiles.  
Ley de Nacionalidad y Naturalización.  
Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular  
la Inversión Extranjera.  
Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia  
de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes  
y Marcas.  
Ley de Vías Generales de Comunicación.  
Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.