

2ej
70j

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**"BREVE ANALISIS DEL SISTEMA DE SANCIONES PREVISTO EN
LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA
Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA"**

T E S I S

Ricardo Xavier Arlas Lozano

MEXICO, D.F.



1986

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Prólogo.....	X
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

I.- DE LA SANCION

	Pag.
A. Concepto.....	1
B. Antecedentes históricos.....	9
C. La Sanción en el Derecho Romano.....	22
1. Invalidez del negocio jurídico.....	24
2. Conversión del negocio jurídico.....	28
3. Convalidación del negocio jurídico.....	30
D. Conclusión al respecto.....	31

CAPITULO SEGUNDO

II.- DE LA SANCION EN EL DERECHO MEXICANO

A. Sanciones de carácter civil.....	34
1. De la inexistencia.....	37
a. Tesis clásica.....	39
b. Tesis de Bonnecase.....	41
c. Otras tesis.....	44

I N D I C E

	Pág.
2. De la nulidad.....	47
a. Teoría clásica.....	48
i. Nulidad absoluta o de pleno derecho.....	49
ii. Nulidad relativa o anulabilidad.....	51
b. Teoría de Bonnacase.....	52
c. Otras teorías.....	59
3. Conclusión al respecto.....	63
B. Sanciones de carácter administrativo.....	64
1. Teoría de las nulidades en el Derecho Administra--	
tivo.....	69
2. Influencia del Derecho Privado en las nulidades -	
administrativas.....	71
3. Las Nulidades en la Legislación Administrativa.....	72
a. Las Nulidades de Pleno Derecho.....	74
b. Las Nulidades Absolutas.....	76
c. Las Nulidades Relativas.....	78
4. Conclusión al respecto.....	80
C. Sanciones de carácter penal.....	82
1. Sanción y Pena.....	82
2. Pena capital o de muerte.....	86
3. Pena corporal.....	88
4. Pena pecuniaria o multa.....	94
5. Conclusión al respecto.....	101

I N D I C E

CAPITULO TERCERO

III.- DEL REGIMEN DE SANCIONES PREVISTO EN LA
LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS

	Pág.
A. Planteamiento del problema.....	108
1. Sanciones de carácter civil que plantea la LIE..	124
2. Sanciones de carácter administrativo que plantea la LIE.....	146
3. Sanciones de carácter penal que plantea la LIE..	171
B. Conclusión al respecto.....	178
CONCLUSIONES.....	182
BIBLIOGRAFIA.....	187
FUENTES.....	189

PROLOGO

El presente trabajo, representa un gran esfuerzo por -
aportar un personal punto de vista de las primeras experiencias
en mis inicios en las lides del Derecho.

La inquietud que me impulsa a escribir sobre la Ley --
para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extran-
jera, obedece esencialmente a mi modesta pero muy sincera colabo-
ración con la Dirección General de Inversiones Extranjeras. La
consulta diaria de la citada Ley, provocó una personal motivación
que me animó a tratar de analizar de una manera mas profunda las
consecuencias jurídicas derivadas de su aplicación.

De acuerdo con lo anterior, el estudio que se intenta de
la Ley, es desde el punto de vista de sus sanciones, lo que pienso
definitivamente garantiza la seguridad jurídica de su aplicación.

El tema a desarrollar se titula "BREVE ANALISIS DEL SIS-
TEMA DE SANCIONES PREVISTO EN LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION -
MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA"; y para su estudio se
ha dividido en tres capítulos, mismos que tratando de seguir una
buena técnica jurídica, contienen lo siguiente:

Capítulo I.- En este capítulo se trata de encontrar el -
verdadero significado de la palabra sanción, para lo cual se pre-
sentan varias definiciones de dicho concepto, así como algunos --
antecedentes históricos. Lo anterior nos permite conocer su natu-
raleza y de esa misma manera ubicarla dentro del marco histórico

presentando algunas de sus principales características en su evolución.

Capítulo II.- Una vez presentada la identidad de la sanción propiamente dicha, así como la visión panorámica de su paso por la historia, en el capítulo segundo se intenta recordar a las sanciones que existen en el Derecho Mexicano, para lo cual acudimos a las grandes ramas del Derecho como son: la Civil, la Administrativa y la Penal. Con lo anterior se pretende de alguna manera descubrir la naturaleza y características principales de cada uno de los diferentes tipos de sanción que existen en el Derecho Mexicano.

Capítulo III.- Utilizando una estructura lógica para el presente trabajo, en el tercer capítulo, se adecúan y clasifican de acuerdo con lo presentado en el segundo capítulo, las diferentes sanciones que se contemplan en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, distinguiendo así a que rama del Derecho corresponde la naturaleza de cada una de dichas sanciones. Lo anterior se lleva a cabo, no sin antes practicar un repaso general de todos y cada uno de los preceptos contenidos en el articulado de la citada Ley de Inversiones Extranjeras.

Finalmente y a manera de conclusiones, se presentan una serie de reflexiones que surgen como consecuencia del trabajo que nos ocupa.

CAPITULO I

I.- DE LA SANCION.

Dentro del mundo jurídico ha tenido una influencia -- determinante el sentido exacto de lo que significa la palabra sanción, que tuvo y tendrá siempre, una trascendencia extremadamente marcada en las relaciones humanas. Por esta razón - inicio este trabajo, con las diferentes definiciones de la - sanción propiamente dicha, según el diccionario y diversos - autores, así como los conceptos de mi parte.

A. Concepto.

Sanción. (Del lat. sanctio, -ōnis)f. Estatuto o ley. 2. Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. 3. Pena que la ley establece para el que la infrin- ge. 4. Mal dimanado de una culpa o yerro, y que es como su cas- tigo o pena. 5. Autorización o aprobación que se da a cualquier

acto, uso o costumbre". (1)

Sanctio. (legis).- "Cláusula en cualquier estatuto que refuerza su eficacia por medio de la fijación de una pena por su violación, prohibiendo su derogación a través de una promulgación posterior o liberando de responsabilidad a cualquiera - que, actuando de conformidad con el estatuto, viole alguna otra ley. El propósito de la cláusula de sanción fue el establecer - la relación entre el nuevo estatuto y el anterior y cualquier legislación futura. De esta manera, la "sanctio" podría también establecer que un estatuto previo tendría efectos totales o parciales sin ser cambiado por el nuevo estatuto". (2)

Sanción.- "Estatuto, reglamento o constitución que -- tiene fuerza de ley: -el acto solemne por el que se autoriza - ó confirma cualquier ley ó estatuto-; y la pena ó recompensa, ó sea el bien o el mal que impone ó establece la ley por la observancia o violación de sus preceptos y prohibiciones. Así la pena de muerte es la sanción de la ley que prohíbe el asesinato: -La nulidad de un matrimonio contraído por parientes- sin dispensa es la sanción de la ley que prohíbe estos enla-

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 19a ed. Ed. Espasa-calpe, S.A., Madrid, 1970, p.1176.

(2) BERGER, Adolf. Encyclopedic Dictionary of Roman Law. City College, Nueva York, 1953, p. 691.

ces; y por el contrario los derechos de los esposos y la legitimidad de los hijos forman la recompensa ó la sanción de una unión contraída conforme a la ley." (3)

Por otro lado y con respecto a lo que por sanción entienden diversos autores, es importante señalar que para el maestro Eduardo García Maynes, en su libro de Introducción al Estudio del Derecho, la sanción puede ser definida como "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado". (4)

Para el procesalista italiano Francesco Carnelutti, -- el concepto de sanción, no es sino una especie del género medidas jurídicas. Carnelutti afirma lo anterior basado en la distinción que existe en el Derecho Penal, entre penas y medidas de seguridad, argumentando lo siguiente:

Por medidas jurídicas se entienden los medios que el legislador adopta para la imposición de las normas de Derecho, dichas medidas no solo tienen un carácter represivo, si-

(3) ESCRICHE, Don Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación... 2a. ed., Ed. Calleja e Hijos, Madrid, 1842.

(4) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 11a. ed., Ed. Porrúa, México, 1963, p. 295.

no que también tienden a prevenir los actos ilícitos. Por --
ésto Carnelutti divide el género medidas jurídicas en preventi
vas y represivas, siendo ésta última especie la que designa --
con el nombre de sanciones ó "consecuencias que derivan de la
inobservancia de un precepto". (5)

El maestro Faustino Gutiérrez Alviz, en su Diccionario
de Derecho Romano cita a la *sanctio*, como "la parte de ley en
la que se perceptuan las consecuencias de su inobservancia, y
nos dice que atendiendo a ella, pueden distinguirse leyes per-
fectas, imperfectas y menos que perfectas". (6)

De lo anterior debemos entender que la *sanctio*, es la
determinación de las consecuencias de violar la parte disposi-
tiva de la ley; es decir que si falta la *sanctio*, hablamos de
una *lex imperfecta*, si la sanción consiste en un castigo al -
transgresor, quedando intacto el resultado del acto violato--
rio, la *lex* es *minus quam perfecta* (menos que perfecta); y si
la sanción consiste en la anulación del acto violatorio, la -

(5) Ibidem, p. 307 que cita a CARNELUTTI, Francesco, Sistema
di diritto processuale civile, Padova, 1936, I, p.20.

(6) GUTIERREZ ALVIZ, Faustino. Diccionario de Derecho Romano.
Ed. Reus Centro de Enseñanza y Publicaciones, S.A., Madrid
1948, p.541.

ley se trata de una *lex perfecta*. Así pues una ley cuya sanción combine el castigo del transgresor con la anulación de los resultados del acto respectivo, se puede clasificar como *lex plus -- quam perfecta* (más que perfecta).

A mayor abundamiento de lo anterior, es importante señalar lo que el maestro Guillermo Floris Margadant, nos dice acerca de lo comentado en su obra *el Derecho Privado Romano*, al señalar que desde la época de Teodosio, el quebrantar una prohibición legal implicaba automáticamente la nulidad del acto violatorio, de manera que desaparecen las *leges imperfectae*, pero también las *minus quam perfectae*, solución demasiado rigurosa en la práctica.

(7)

Conforme a lo anterior, que constituye la transcripción de las definiciones que nos ocupan de acuerdo a los autores citados, el suscrito considera que podemos entender la tradicional clasificación de las normas jurídicas, desde el punto de vista de la sanción, con sujeción al siguiente cuadro:

(7) FLORIS MARGADANT S., Guillermo. El Derecho Privado Romano. 3a. ed., Ed. Esfinge, México, 1968, p.46.

NORMAS
JURIDICAS
(Leyes)

- 1.- LEYES PERFECTAS - La sanción consiste en la anulación del acto violatorio (in existencia o nulidad del acto violador).
(lex perfecta)
* Podrían ser:
(efectivas)

- 2.- LEYES MAS QUE PERFECTAS - La sanción consiste en combinar un castigo al transgresor con la anulación de los resultados del acto respectivo.
(lex plus quam perfecta)
* Podrían ser:
(justas y efectivas)

- 3.- LEYES MENOS QUE PERFECTAS - La sanción consiste en un castigo al transgresor, quedando intacto el resultado del acto violatorio.
(lex minus quam perfecta)
* Podrían ser:
(justas pero inefectivas)

- 4.- LEYES IMPERFECTAS - Cuando falta la sanción.
(lex imperfecta)
* Podrían ser:
(injustas e inefectivas)

- * Observaciones

Ahora bien, rogando a todos los maestros que defienden - los conceptos sobre cuyas bases se ha forjado el derecho vigente, se dignen tomar en cuenta y perdonar la inquietud que me anima -- como principiante en las lides de la jurisprudencia, debo manifestar que no considero apropiado el que las leyes se clasifiquen -- desde el punto de vista de su sanción, como perfectas, más que - perfectas, menos que perfectas e imperfectas, toda vez que por lo que hace a la perfectibilidad de una ley, ésta es perfecta desde el momento en que es promulgada por un órgano legalmente insti-- tuído, independientemente de sus alcances o eficacia; pues una - ley puede incluso ser inoperante e/o injusta, pero en cuanto a - ley, es perfecta por su obligada vigencia hasta en tanto no sea derogada legalmente. (Ver observaciones del cuadro en la página - anterior).

En la misma forma deseo hacer notar que no siempre la -- palabra sanción puede significar la aplicación de una pena, sino que tiene otras acepciones y aplicaciones, ejemplo de esto es -- cuando el Estado a través de sus órganos legislativos sanciona - una costumbre establecida dándole el carácter de ley; ocurriendo lo mismo cuando un juez o tribunal sanciona como válido un con-- venio celebrado entre las partes condenando a estas a su cumpli-- miento y observancia en todo tiempo y lugar.

Todo lo anterior se observa en el orden público, pero en

el orden privado también existen determinado tipo de sanciones, como las que aplican las organizaciones particulares a sus miembros, sin que tales sanciones puedan trascender más allá del interés disciplinario de las propias organizaciones.

Por otro lado y con especial interés, deseo resaltar que existen normas cuya violación no trae necesariamente consigo sanción alguna, como ejemplo de esto podemos citar la norma que en materia civil, dispone que la mujer debe vivir al lado del marido en el domicilio conyugal y presentándose el caso en que la esposa abandona dicho domicilio, no existe prescrita sanción alguna, salvo que se crea en favor del marido el derecho de demandar el divorcio si el abandono se prolonga por el tiempo requerido por la ley para la procedencia de la acción.

Lo anterior nos muestra como, en lugar de la aplicación de una sanción, se genera el ejercicio de un derecho en este caso especial.

De la sanción y coacción.- Los conceptos sanción y coacción, no obstante su estrecha relación, no deben confundirse, ya que la sanción es un medio represivo que se aplica a alguien en virtud de no haber cumplido con la observancia de la ley. Es decir que la sanción castiga a los infractores, omisores o violadores de una ley, mientras que la coacción es el medio coercitivo para obligar

al sujeto al cumplimiento de la sanción.

En el derecho positivo mexicano, existen dos medios de coacción perfectamente definidos de los cuales se vale el órgano ejecutor para hacer cumplir las sanciones, a saber: en los casos de obligaciones de hacer algo, existen los medios de apremio que se gradúan, desde la multa, la duplicación de ésta, el auxilio de la fuerza pública, o el arresto personal; y en las obligaciones de dar o de pago, después de transcurrir los términos perentorios concedidos al obligado para un cumplimiento voluntario, la ley autoriza que el órgano ejecutor secuestre bienes para sacarlos a remate y hacer el pago al que se obtuvo derecho, pudiendo observarse en este último caso que el obligado queda substituido completamente en su función o papel, por el órgano ejecutor.

B. Antecedentes históricos.

Al ocuparnos en el presente trabajo del estudio de la sanción en las diversas ramas del derecho (como veremos especialmente en el capítulo siguiente), resulta indispensable conocer en primer lugar sus orígenes históricos.

Desde este punto de vista, el estudio histórico de la sanción en el Derecho, resulta de suma importancia como se verá posteriormente al hablar de la sanción en el Derecho Romano; - pero de mayor utilidad para los efectos y alcances del presente trabajo resulta el recordar a la sanción en los orígenes del Derecho Mexicano:

Si bien es cierto que el Derecho Mexicano ha recogido - las experiencias y por tanto influencias de tantas culturas -- extranjeras, es necesario el conocer las raíces, para saber en que grado dichas influencias han determinado nuestra evolución social.

En este orden de ideas, señalaremos en primer lugar que el territorio mexicano antes de la conquista, se encontraba -- habitado por diversos grupos indígenas de los cuales destacaron las civilizaciones de los olmecas (que fue la cultura más antigua), los mayas que fue un imperio heredero de los olmecas, los chichimecas que fueron los más incultos y despiadados destructores de otras culturas; y los aztecas (ramificación chichimeca) que constituyó una Triple Alianza con los texcocanos y el -- pueblo de Tacuba, edificándose así uno de los mas grandes imperios de esa época y en consecuencia quien nos legó valiosísimas experiencias.

En torno a estas culturas, encontramos infinidad de poblaciones indígenas, unas mas o menos civilizadas que otras, -- las cuales por necesidad tuvieron que unirse para defenderse de los demás grupos conquistadores.

De esta forma nos dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra titulada "El Derecho Precolonial", que los cronistas e historiadores concedieron principal atención a los reinos de México, Texcoco y Tacuba, porque eran los más civilizados y los más fuertes, pues en la época en que llegaron los conquistadores habían extendido ya sus dominios de tal modo que la mayor parte de los pueblos que habitaban el territorio de lo que mas tarde se llamó la "Nueva España", estaban sometidos a sus armas. (8)

Otro ejemplo que nos da idea del poderío de esta Alianza, es el que nos presenta el maestro Guillermo Floris Margadant en su libro de "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", -- al señalar que los aztecas con apoyo en dicha Alianza, lograron extender sus conquistas hasta Veracruz, mas allá de Oaxaca y -- Guerrero, encontrándose, inclusive sus guarniciones hasta Nicaragua. (9)

(8) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1971, p. 28.

(9) FLORIS MARGADANT S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 4a. ed., Ed. Esfinge, México, 1980, p.12.

Como podemos ver, esta famosa Triple Alianza, fue la que permitió a los reinos de México, Texcoco y Tacuba, ser - los mas poderosos con las armas y por tanto en la conquista. También esta unión les permitió progresar y sobresalir en -- todos los campos de los demás grupos indígenas, como ejemplo de ésto tenemos que no obstante su alianza, cada uno tenía - su propia independencia para gobernarse e impartir justicia internamente, a través de sus propios tribunales y sistemas procesales. (10)

Esta unión tan significativa por su fortaleza y grado de civilización, es la que se puede tomar como muestra - del sistema de leyes y sanciones que regían en esa época, ya que todas estas costumbres, o fueron imitadas por los demás grupos indígenas, o bien fueron impuestas a los pueblos sometidos.

El Derecho Procesal en la Triple Alianza.- En materia de Derecho Procesal, los pueblos de la Triple Alianza no. Obs- tante que no utilizaban exactamente los mismos sistemas proce- dimentales, sí tramitaban de manera semejante sus procesos, - los cuales en ocasiones eran orales, pero generalmente se le- vantaba un protocolo en jeroglíficos.

(10) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. ob. cit., p. 35.

Iniciación del proceso.- Así tenemos que en Derecho --
Público (ejemplo materia penal), el proceso se podía iniciar de
oficio, es decir que un simple rumor público o un indicio, eran
suficientes para que el juez iniciara el procedimiento; no así -
ocurría en Derecho Privado, en donde para iniciar un juicio --
civil por ejemplo, era necesario presentar la demanda ante el -
juez (quien se encontraba todo el día en el juzgado), a continuación
escuchaba tanto al demandante como al demandado; y si era -
el caso, quedaban grabadas en jeroglíficos sus intervenciones -
por los escribanos que asistían al juez.

Etapas probatorias.- Posteriormente al inicio del proceso,
se admitían las pruebas (que podían ser documentales, testimo--
niales, la confesión y los indicios), inclusive el acusado podía
hacer uso del juramento, lo cual constituía prueba plena.

En esta etapa del proceso, podía forzarse la confesión
por medio de la tortura, las testimoniales se desahogaban frente
al juez escuchando a los testigos de cada una de las partes y -
se emitía el fallo de inmediato.

Las pruebas documentales (aunque parezca raro ya se
utilizaban), toda vez que existían mapas de propiedad con --
líderos señalados, los cuales salían a relucir en pleitos

sobre la tenencia de la tierra. (11)

Sentencia.- Una vez terminada la etapa probatoria, el pregonero del tribunal se encargaba de dar a conocer la sentencia. El encargado de aplicar dicha sentencia, era el ejecutor del juzgado.

Es importante señalar que un proceso, nunca podía durar más de ochenta días.

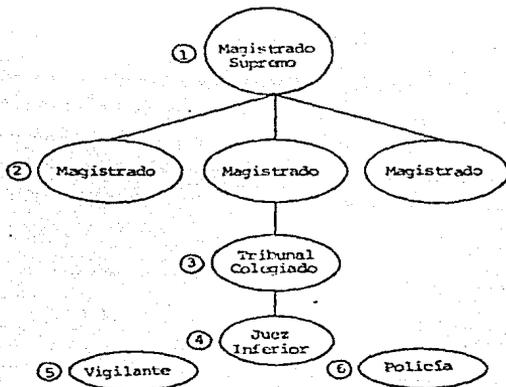
Los reyes y los jueces al dictar una sentencia, sentaban una especie de jurisprudencia ya que al fallar en materia penal por ejemplo, ese fallo se aplicaba para casos similares; y en cuestiones civiles, las sentencias se observaban como ley. Esto quiere decir que la fuente principal del derecho entre nuestros indígenas, fueron la costumbre y las sentencias del rey y de los jueces.

Para entender mejor el procedimiento antes descrito, a continuación me permito presentar unos esquemas que muestran claramente la organización de los tribunales en los reinos de la Triple Alianza. (12)

(11) FLORIS MARGADANT S., Guillermo. 1980., ob. cit., p. 25.

(12) Se presentan únicamente los esquemas de la organización en los tribunales aztecas y texcocanos, ya que el pueblo de Tacuba fue el menos importante en esta Alianza.

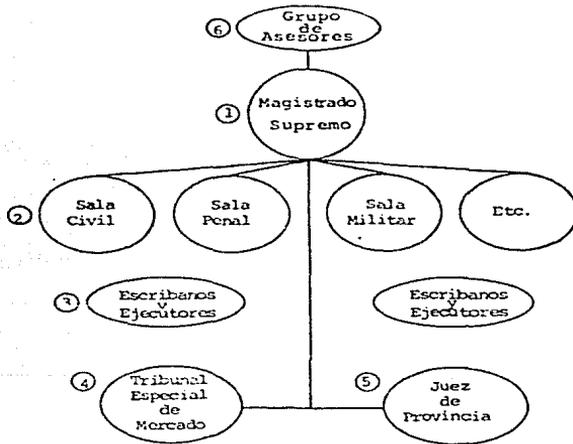
ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES EN EL REINO
DE LOS AZTECAS



① Magistrado Supremo.— Lo elegía directamente el Rey de la Ciudad de México, sus atribuciones eran administrativas principalmente y a él correspondía el fallo definitivo en apelaciones — criminales. ② Magistrados.— Se designaban en las diversas ciudades aztecas y tenían las mismas atribuciones y categoría que el Magistrado Supremo. ③ Tribunales Colegiados.— Se conformaban de 3 o 4 jueces que conocían de asuntos civiles y penales, los cuales eran nombrados por los Magistrados de cada ciudad, — sus fallos en material civil, no admitían apelación, pero en materia penal, se podía apelar solamente ante el Magistrado Supremo de la Ciudad de México. ④ Jueces Inferiores.— Estos jueces, eran nombrados por el pueblo que se reunía anualmente para tal efecto, existían en los barrios de México y su competencia judicial, era muy limitada ya que solo conocían de asuntos civiles y/o penales pero de poca importancia que se suscitaban en sus distritos. Estos jueces tenían la obligación de informar diaria

mente de su gestión, al Tribunal Colegiado de la Ciudad. ⑤ Vigilantes.- Estos individuos eran de elección popular al igual que los jueces inferiores, pero no podían fallar en ningún asunto, su función se limitaba a ayudar en la administración de justicia. ⑥ Policías.- Se encargaban de emplazar a las partes, citar testigos, e incluso aprehender delincuentes.

ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES EN EL REINO DE TEXCOCO



① Magistrado Supremo.- El Rey ocupaba personalmente este puesto y lo desempeñaba en su palacio. ② Salas.- En palacio existían 12 salas, una por cada materia y era el Rey, quien nombraba a los jueces de cada Sala. Los fallos de estos jueces, eran apelables ante el Rey (en su carácter de Magistrado Supremo), quien con asistencia de sus asesores, sentenciaba definitivamente. (cada 12 días, el Rey tenía junta con sus jueces para tratar asuntos graves y delicados por su cuantía). ③ Escribanos y Ejecutores.- Estas personas se encargaban de auxiliar a los jueces.

ces. ④ Tribunal Especial de Mercado.- En cada mercado, existía un tribunal, que se encargaba de resolver las controversias que se suscitaban entre vendedores y compradores. ⑤ Jueces de Provincia.- Estos jueces existían en los lugares más alejados al centro y tenían su campo de competencia muy limitado, ya que fallaban solamente en asuntos sin importancia. (Cada 80 días, el Rey celebraba juntas con estos jueces de provincia para tratar asuntos especiales). ⑥ Asesores.- Eran un grupo de personas, algunos jueces, otros nobles de muy buena reputación, que ayudaban al Magistrado Supremo (Rey) a sentenciar definitivamente en los casos de apelación.

Una vez contemplada la organización de los tribunales indígenas y sus sistemas procesales, señalaremos para finalizar, algunas sanciones que correspondían a otros tantos actos que se consideraban delictuosos.

Se sancionaba con la pena de muerte a todos aquellos individuos que cometieran los siguientes actos delictuosos:

- Aborto. Se aplicaba la pena de muerte, tanto a quien abortaba como a quien ayudaba a abortar.
- Adulterio. La pena de muerte era tanto para el hombre como para la mujer.
- Asalto. A los salteadores de caminos, se les privaba de la vida.
- Calumnia. Cuando la calumnia era pública y grave, se aplicaba la pena de muerte.

- Daño en propiedad ajena. Cuando lo que se destruía era el maíz antes de madurar, se aplicaba la pena de muerte.
- Estupro, Violación e Incesto.- Todos los casos se castigaban con la muerte.
- Encubrimiento. Se consideraba encubridor - al que vendía mercancías robadas.
- Falsificación de medidas. El que modificaba los linderos de propiedad, era ejecutado.
- Hechicería. A quien la practicara, se le privaba de la vida.
- Homicidio. Cuando los deudos del occiso no abogaban por el homicida, se aplicaba la pena de muerte.
- Peculado. Además de la ejecución, se confiscaban los bienes del infractor.
- Pederastia. Inclusive se castigaba con la muerte, a quien simplemente -- vistiera ropas que no correspondieran a su sexo.

- Riña. Cuando a consecuencia de la riña se provocaban disturbios, se imponía la pena de muerte.
- Robo. Se sancionaba con la muerte, cuando el robo se realizaba en un mercado o en un templo.
- Sedición, Traición y Mentira. Siempre se castigaban con la muerte.

Se sancionaba con la pérdida de la libertad, y por tanto caían en esclavitud, todas aquellas personas que cometieran los siguientes actos delictuosos:

- Abuso de Confianza. Caía en esclavitud aquel que se apropiaba de un terreno ajeno - que se le había confiado.
- Daño en propiedad ajena. El que mataba a un -- esclavo ajeno, quedaba como esclavo del dueño del occiso.
- Homicidio. Cuando los deudos perdonaban al homicida, éste quedaba como esclavo de aquellos.
- Incumplimiento de Contrato. Como ya se vió anteriormente, los contratos se celebraban en forma oral, pero ante cuatro testigos que daban fé de lo pactado; y si alguna de las par

tes no cumplía con lo que estaba obligada al contratar, el incumplido quedaba como esclavo del perjudicado.

- Malversación de fondos. Siempre se castigaba con la pérdida de la libertad.
- Robo. Cuando el robo no ameritaba la pena de -- muerte y el que robaba no tenía con que -- restituir lo robado, éste quedaba como es clavo de la víctima.

Además de la pena de muerte y la pérdida de la liber--
dad existían Otras formas de sancionar otro tipo de actos tam--
bién considerados delictuosos, como veremos a continuación:

- Al sacerdote que abusaba de una soltera. Se le con--
denaba al destierro y se le privaba del sa--
cerdocio.
- Alcahuetería. A las personas que cometían este delito,
se les exhibía para su vergüenza pública--
mente y se les quemaban los cabellos.
- Embriaguez. Se sancionaba de forma muy especial --
derribando la casa del ebrio y exhi--

biendo a éste públicamente en la plaza, o en su defecto se le corría del pueblo por considerársele que no era digno de vivir con la comunidad.

- Incumplimiento de Contrato. Como ya dijimos, el incumplimiento de contrato se sancionaba con la pérdida de la libertad; pero también se podía castigar al que incumplía, con la prisión. - El deudor preso podía obtener su libertad cuando pagaba la deuda, es decir cumpliendo con el contrato.

- Riña. Se sancionaba con arresto en la cárcel, pero si resultaba algún herido, se condenaba además el pago de las curaciones.

- Robo. Cuando el robo era pequeño, simplemente se condenaba a la restitución de lo robado.

C. La sanción en el Derecho Romano.

En el Derecho Romano se contempla el "nexum" como el antecedente mas remoto del contrato. El nexum fue el me dio por el cual se celebraba la operación de préstamo, pesando el cobre en una balanza. El cobre era el metal mas común y se valuaba por su peso, aún tratándose de moneda acuñada de dicho metal y el pesaje tenía lugar mediante la -- "Aes et libram", que consiste en la reunión de cinco testigos y un "librepens" o portabalanza que daba testimonio del préstamo y el cual aparejaba la sanctio contra el deudor en caso de incumplimiento; si el compromiso no era cumplido, -- el acreedor tenía a su favor la manus iniectio, esto es la toma del cuerpo del incumplido como esclavo, pudiendo enca-- denarle, hasta que lograra el pago tan especial y solemne -- como el propio nexum lo obligaba.

Los historiadores sostienen que el nexum dio lugar despues a la sponsio, pero lo más digno de mención es que el desuso del Aes et Libram ocurrió cuando los romanos aprendieron a acuñar la moneda, que fue una pieza rústica de plata con valor propio, que se diferenció de la pieza de cobre porque ésta valía solo por su peso. De aquí la necesaria -- intervención del funcionario de la balanza.

Para los fines de este trabajo basta con lo anterior

para dejar debidamente sentado que tales fueron los albores del derecho positivo. Forma incipiente cuando aún prevalecían las huellas del matriarcado, antes de la Ley de las Doce Tablas, con la embajada también de la *sanctio* dentro del marco del negocio jurídico y hago esta aclaración porque es indudable que en el -- campo criminal ya existía el sistema de sanciones que correspondía a esa edad histórica.

Del Acto Jurídico.- El acto jurídico y la sanción o *sanctio* son y han sido siempre objeto de estudios y debates de gran interés y trascendencia en todas las épocas, por considerar que el actual hombre debe ser objeto de un tutelaje que obligue al cumplimiento so pena de la *sanctio*, determinándose por la doctrina que el acto jurídico es la manifestación de la voluntad hecha con la intención de crear, modificar o extinguir un derecho, mientras que la sanción es la consecuencia jurídica que se enlaza con el incumplimiento del deber. En los elementos que integran el negocio jurídico, la sanción tiene un carácter secundario porque se deriva del supuesto del incumplimiento y al no producirse este, la *sanctio* no cobra vida, de donde el elemento primario es el contrato o negocio mismo; por esto la *sanctio* es un supuesto jurídico cuya realización depende de las consecuencias establecidas por la norma, aun cuando no todos los tratadistas están acordes con el uso del término "supuesto jurídico" (pero en mi particular modo de entender considero

cómoda tal expresión). Podemos en estos términos ver que hasta este momento solo nos hemos ocupado de como el obligado en el Derecho Romano sufría la *sanctio* si incumplía su obligación, en forma tan terrible como la pérdida de su libertad por ejemplo; pero ahora viendo el negocio jurídico desde el punto de vista del acreedor, también existían reglas normativas que le constreñían como veremos adelante.

1. Invalidez del negocio jurídico.

Antes dije que la doctrina describe el acto jurídico como la manifestación de la voluntad hecha con intención de crear, modificar o extinguir un derecho. De todos los elementos que contiene la definición anterior, el ingrediente "intención" es el que tiene mayor trascendencia, porque la intención lleva sobre sí el consentimiento que es básico para la validez del acto jurídico, el vicio del cual acarrea la invalidez de éste.

El Derecho Romano nos muestra que en aquel tiempo la voluntad de las partes no era tan soberana como en los tiempos modernos, porque si bien todo ciudadano era libre de contratar, la manifestación de tal voluntad debía reunir determinadas solemnidades sin las cuales el negocio no cobraba vida, lo cual tendía a evitar pleitos posteriores.

Así pues la rigidez del Derecho a este respecto cedió el paso a usos y reformas que dieron mas flexibilidad al -- acto de contratar, reconociendo a la voluntad de las partes mayor campo de manifestación. Con esta modalidad resaltan de manera principal cuatro tipos de contrato, a saber, "Verbis", constituido con la sola palabra solemne de las partes, el "Litteris", que debía ser escrito aunque sin forma especial; el contrato "Re", que comprendía varios tipos de consensos, como el mutuo (mutuum) que -- equivale al moderno de préstamo, el comodato, el depósito y la prenda; y por último el "solo concensu" por el -- solo avenimiento de las partes, donde se comprendían el arrendamiento, la sociedad y el mandato. De acuerdo con lo anterior, podemos decir que es ahora cuando la teoría de la nulidad de los actos jurídicos se muestra oscura y complicada, sosteniendo que en la antigüedad se normaba por el principio general de que el acto nulo no producía ningunos efectos, "ipso jure", produciéndose la nulidad por el solo hecho de que el acto careciera de las -- formalidades esenciales, ya en cuanto a la forma interna, ya en cuanto a la formalidad externa, de acuerdo con lo cual el deudor no estaba obligado a la cosa prometida, -- ni a su valor o estimación o cláusula penal; y ese acto nulo no podía convalidarse por circunstancias posteriores, aunque desaparecieran las causas que habían produci

do la nulidad; pero también se reconocía la nulidad parcial, cuando las causas de nulidad solo afectaban a una parte del contrato, en cuyo caso existía una parte válida que no se -- afectaba.

Nuestro derecho vigente recogió las enseñanzas sobre nulidad del Derecho Romano según se puede ver en los artículos 2224 y 2228 del Código Civil para el Distrito Federal.

Para el Maestro Guillermo Floris Margadant, el negocio jurídico es como un organismo que puede nacer muerto -- (inexistencia) o no viable (nulidad) o puede tener una existencia constantemente amenazada (anulabilidad) (13), misma idea que es sostenida por el Maestro Eugéne Petit en su obra Tratado Elemental de Derecho Romano, cuando dice "...En realidad cabe sostener que no existe acto en el inexistente, y si solo una apariencia de tal, por cuya causa no tiene vida y en tales condiciones no puede producir efecto jurídico alguno...". (14)

La nulidad del negocio jurídico, conforme al Digesto podía existir desde el momento de nacer aquel, o sur--

(13) FLORIS MARGADANT S., Guillermo. 1968., ob.cit., p. 363.

(14) PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. -- Ed. Nacional, México, 1971, p. 214.

gir con posterioridad, denominándose a la primera nulidad origi
naria y consecutiva a la segunda.

La edad pretoriana del Derecho Romano trajo claridad al juicio sobre nulidades, ya que el Pretor tenía autoridad para juzgar sobre la validez o nulidad de los actos jurídicos y algunos avances se lograron, no obstante que, según los tratadistas, era muy imprecisa y hasta confusa la terminología conforme a la cual debía juzgarse la nulidad y campeaban términos tales como inutilis, irritus, vitiosus, inanis, nullius momenti, nihil -- agit, y muchos otros que se refieren a causas de nulidad, siendo de citarse además la "Ley del Senado consulto Velejano", que -- fue la primera disposición formal que decretó la nulidad absoluta del acto en que intervenía la mujer, así como la "Ley Actio -- Pauliana", que reglamentó la rescisión y nulidad del negocio jurídico que con mala fe causaba la disminución del patrimonio del deudor, en perjuicio de otro (15), o sea que esto fue la enunciacion de lo que hoy conocemos como el fraude de acreedores.

Los intentos que algunos hicieron para restar al -- Derecho Romano el mérito de ser el verdadero iniciador de -- una ciencia jurídica real, para beneficio de casi todos -- los pueblos civilizados, resultaron vanos; pues aun el C6--

(15) Ibidem., p. 215

digo de Napoleón con todo y su orgullo de pretender crear con la República una escuela distinta, no pudo eludir el hablar de la nulidad e inexistencia del negocio jurídico, lo que hizo inevitable traer a colación el antecedente de Roma. Los mas antiguos vestigios del saber en materia jurídica tienen el sello romano, que si en el derecho arcaico fue como todos los pueblos dando tumbos con un derecho consuetudinario rústico, logró crear un Jus Civile casi perfecto a través de la Ley de las Doce Tablas, así como el enorme esfuerzo de Justiniano y su inmortal Digesto -- con el auxilio de sus numerosos pensadores.

2. Conversión del negocio jurídico.

La conversión es la figura jurídica por la cual el negocio afecto de nulidad se transforma en válido, mediante la rectificación de algún aspecto en la práctica, o aprovechando alguna modalidad del contrato.

En efecto si el acto jurídico carece de algún requisito que para su validez requiere la Ley, está afecto de nulidad; lo mismo que cuando el acto no reviste la forma requerida por la Ley; pero si el acto nulo contiene la posibilidad de varias formas de cumplimiento en diversas

disposiciones y alguna de ellas se cumple por consentimiento de las partes, de manera legalmente eficaz, esto integra la conversión del negocio aun cuando no llegue a cumplirse lo que las partes se proponían al principio, llegando así a crearse una relación contractual que resulta ser una verdadera transformación de un negocio inválido en uno válido. - Así una vez obtenida la conversión las partes venían a entenderse en una relación en la cual la nulidad de origen carecía de importancia.

En el Derecho Romano el poder público tendía siempre a minimizar los casos y aspectos de nulidad, cuando era posible encontrar en el acto jurídico un mínimo de forma, en una tendencia a respetar la voluntad de las partes, tratando en todo caso de evitar la trascendencia de la ineficacia de los actos, sosteniendo que eran mas importantes las cuestiones de fondo o finalidad del contrato, que la forma de éste. La conversión no varía la substancia del negocio jurídico, pues la voluntad de las partes, que es lo que le da -- vida, es la misma, solo cambia la forma porque una vez convertido, queda despojado de lo que le invalidaba. Sin embargo existían disposiciones que de plano impedían la conver--sión en algunos negocios, casos tales como cuando a determinado tipo de negocios jurídicos la ley imponía una formalidad especial sin la cual la misma ley lo declaraba absoluta-

mente nulo, o cuando por voluntad expresa de las partes se prohibía la conversión; pues en situaciones tales la forma y el fondo adquieren la misma importancia.

3. Convalidación del negocio jurídico.

La convalidación del negocio jurídico en el Derecho Romano, como en nuestro derecho positivo, solo podía tener lugar en los negocios anulables. La convalidación tenía lugar mediante una declaración del perjudicado por el defecto legal del contrato, confirmando la obligación. Esta declaración o convalidación no podía tener lugar en los negocios afectados de nulidad absoluta o inexistencia. La convalidación tiene el efecto jurídico de convertir el acto anulable en otro tan perfecto como si nunca hubiera tenido imperfección o defectos legales.

La declaración de convalidación podía ser expresa o tácita, siendo la primera aquella consistente en una declaración de confirmación expresa y directa y, la segunda, advertida en actos de voluntad claramente inducidos a la confirmación o convalidación del compromiso. En ambos casos era menester que quien convalidaba el acto -

lo hiciera con pleno conocimiento de la existencia de la anulabilidad y de los efectos de convalidación de su declaración o acto, siendo, no obstante improcedente la convalidación, cuando ésta afectaba derechos de terceros.

Por último se puede decir que la convalidación, es una forma especial de conversión del negocio jurídico.

B. Conclusión al respecto.

El capítulo que nos ocupa, nos muestra a todas luces como el hombre ha estado siempre sometido a un sistema de derecho, sin el cual no serían posibles las relaciones contingentes entre los individuos. Dotado de la maravilla del entendimiento, el ser humano advirtió que no solamente era necesario crear la norma del derecho objetivo que hiciera posible el contrato o negocio jurídico, sino que también era menester crear la sanctio que decretaba las consecuencias para el infractor de la norma.

Como pudimos ver, la palabra sanctio, generalmente representa la consecuencia jurídica que asegura la --

ejecución de una ley, pero esta consecuencia no siempre va a -
significar la aplicación de una pena o castigo; ya que como se
explicó la sanción también puede significar una recompensa, o en
otra acepción la sanción es la forma utilizada por el Estado, -
para autorizar alguna ley o estatuto, ocurriendo lo mismo cuando
un Juez o Tribunal sancionan como válido un convenio que se pre
sente para tal fin.

Asimismo, en el presente capítulo se pudo explicar el
por qué alguna vez la violación a una norma, no solo no acarrea
como consecuencia la aplicación de una pena, sino por el contra
río, se provoca la creación de un derecho.

Haciendo una recapitulación de lo anterior, podemos -
decir que la SANCION se puede manifestar como:

- a) La aplicación de una pena o castigo,
- b) Recompensa,
- c) La forma de autorizar una ley,
- d) El medio de dar validez a un convenio, o como,
- e) La causa que provoca la creación o el ejercicio de
un derecho.

Indudablemente el metodismo jurídico de que hoy goza-
mos es producto del largo sucederse de años de estudio y obser
vación, para arribar a los refinados conceptos filosóficos de
que hoy goza el Derecho; pero en lo adquirido por el aprendizaje

y experiencia, en cuanto al progreso, se ve una marcada diferencia de lo que ha sido la SANCION a través de los años, comparando el campo del acto jurídico en lo civil y la evolución de la sanción en lo criminal; pues como tuvimos la oportunidad de ver, mientras que aun nos maravilla la herencia dejada por el Derecho Azteca y Romano en cuestiones civiles, en cambio nos horroriza el sistema de sanciones en materia penal, que tuvo épocas de auténtico barbarismo y aun actualmente en algunas zonas del mundo; lo que ha impuesto la urgencia de crear una verdadera penología o ciencia de las penas, en defensa del ser humano que por alguna circunstancia puede caer en el campo de la ley persecutoria.

CAPITULO II

II.- DE LA SANCION EN EL DERECHO MEXICANO.

Una vez que en el capítulo anterior tuvimos la oportunidad de explicar lo que por sanción debemos entender, así como también el haber podido recordar algunos de los antecedentes históricos que han significado su desarrollo a través del tiempo, en el presente capítulo nos abocaremos exclusivamente a estudiar el papel que cumple dicho concepto en la actualidad.

En el Derecho Mexicano Moderno y según la rama de su aplicación, veremos a continuación como las sanciones pueden ir desde la aplicación de una multa o la anulación del acto, hasta la consignación penal si el incumplimiento o acto de que se trate, trascienden el ámbito de las infracciones, violaciones o delitos previstos por las leyes o códigos de la materia.

A. Sanciones de carácter civil.

La sanción en el negocio civil tiene importante fun

ción, porque ella es salvaguarda de la equidad y garantía del cumplimiento del negocio jurídico, de donde como ya - aduje en el capítulo relativo, la sanción es la consecuencia jurídica del incumplimiento de la obligación; así pues podemos señalar como otro ejemplo y antecedente de esto, las Leyes de Indias que precedieron al Derecho Virreynal de la conquista, ya que en estas leyes se establecía la - sanción en el negocio jurídico o sea en toda operación -- mercantil, castigando con lo equiparable al fraude, cualquier engaño o defraudación. Por lo tanto es admirable - apreciar y recalcar como es que existía mucha semejanza - entre el sistema indígena azteca de sanciones y lo que -- ahora se nos enseña como sistema del Derecho Romano.

La mínima sanción que recibe el culpable del incumplimiento de un deber es la condena judicial a hacer lo que no había cumplido, cuando el perjudicado por el incumplimiento recurre a la vía judicial exigiendo la prestación; - tal condena es la sanción en su mínimo aspecto, porque en - mayor grado esa condena de hacer puede conllevar condena al pago de daños y perjuicios causados por el incumplimiento. En este último caso se advierte la intervención del poder - público sancionando en un doble aspecto, a saber, condenando al cumplimiento de lo pactado y al pago de daños y perjuicios.

Ahondando en lo anterior, es importante señalar que si dictada la sanción el obligado no la cumple voluntariamente, sobreviene el procedimiento de ejecución, es decir - la aparición de la coacción para lograr el fin ya determinado por la ley.

En las sanciones de carácter civil, una determinada forma de interpretación nos conduce a sostener que ante la falta de cumplimiento de un deber, la sanción que se impone al incumplido representa un nuevo deber que debe cumplir, - muchas veces so pena de agravarse la propia sanción. Así - pues, puede decirse también que en el negocio civil la sanción es la guarda del cumplimiento.

La sanción que nos viene ocupando puede devenir a consecuencia de una cláusula penal contenida en el mismo - contrato, o bien de un dispositivo de la ley. Por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal, establece las condiciones por las que un contrato es nulo o anulable, disposiciones estas que no son otra cosa que la sanción al contrato que contiene una de tales anomalías.

Dicho lo anterior, a continuación tenemos necesaria mente que adentrarnos en el maravilloso y complicado mundo

de las teorías y tesis que sobre la inexistencia y las nulidades se han escrito, temas estos que por su complejidad y amplitud, serían suficientes para desarrollar toda una serie de tratados al respecto; dado lo cual nosotros solamente nos limitaremos, a dar un recorrido general y panorámico al respecto, para recordar y descubrir en que forma y hasta que grado nuestra legislación vigente ha adoptado o no las teorías en cuestión.

1. De la inexistencia.

La inexistencia, sinónimo o extremo de la nulidad, no podía dejar de existir en el Derecho Mexicano. El Título Sexto, Primera Parte, Libro Cuarto del Código Civil para el Distrito Federal, contiene las disposiciones relativas a la nulidad o inexistencia y le siguen con texto idéntico dedicando al tema un capítulo especial denominado "De la Inexistencia y de la Nulidad", los Códigos Civiles de los Estados de México, Chihuahua, Oaxaca y Veracruz. Se apartan un poco del método señalado anteriormente; Tlaxcala que en la Sección Segunda, Título Primero, Libro Cuarto, - bajo el título de "De la inexistencia y Nulidad de los Actos Jurídicos", solo en sus artículos 1248 y 1249 define -- los elementos esenciales del acto jurídico, sin los cuales

el contrato es inexistente; Puebla que en el Capítulo II, Título Quinto, Libro Tercero bajo el título de "De la Rescisión y Nulidad de las Obligaciones", no menciona en forma alguna a la inexistencia, sino sólo da los aspectos diversos de las causales de rescisión de las obligaciones y habla de la convalidación, pero este capítulo nos conduce a los artículos 420 y 421 del mismo código, ya que dichos numerales, contienen disposiciones de alcance muy singular, pues contienen la prohibición a determinados menores para alegar nulidad de actos por su minoría, o sea que -- los actos jurídicos de tales menores son válidos cuando -- versan sobre cuestiones ocupacionales en que tales menores sean expertos, o cuando hayan concurrido al acto exhibiendo documentos de Registro Civil falsificados que los haga aparecer como mayores; y Zacatecas que en el Capítulo I, Título Primero, Libro Quinto, relativo a "Contratos", -- en sus artículos del 1808 al 1810 establece los casos en que los contratos son inexistentes. (16)

La inexistencia como la "nada jurídica absoluta", siempre ha sido motivo de apasionadas polémicas y hasta

(16) Todos los capítulos de disposiciones que se mencionan corresponden a los Códigos Civiles de las entidades a que se alude.

hoy el criterio se ha unificado en el sentido de que la -
inexistencia siempre estará presente donde no haya existi-
do el consentimiento o voluntad y ante la ausencia de ob-
jeto en el contrato. (17)

a. Tesis clásica.

La tesis clásica sobre la inexistencia se nutre en los antecedentes históricos del Derecho en materia de validez de los contratos, por tanto y por ser ésta solamente una de las dos partes en la clasificación de las conductas humanas conforme a esta tesis también llamada bipartita, por el momento trataremos de abocarnos únicamente al tema de la -- "inexistencia" ya que posteriormente cuando hablemos de la teoría clásica de la "nulidad" (2.a.), nos ocuparemos de -- ésta, la otra parte que conforma la tesis que nos ocupa.

Una conducta humana es inexistente (acto inexistente) para el Derecho según esta tesis, cuando falta un elemento esencial o de existencia a saber:

(17) En algunos casos establecidos por la ley, también habrá inexistencia cuando falte la solemnidad (ejemplo matrimonio).

a) Una o más voluntades.

b) Que exista un objeto.

Por tanto es lógicamente imposible dicen los clásicos, hablar de la existencia de un acto jurídico, con la ausencia de alguno de estos elementos.

Desde luego que es importante citar a continuación, la crítica que con respecto a lo anterior hace el Lic. Ernesto Gutiérrez y González en su obra titulada "Derecho de las Obligaciones"; y la cual a la letra dice ... "Desde luego debo criticar el término "acto inexistente" pues si se califica de acto no puede ser inexistente, y si es inexistente, no puede ser acto. V.g. Supóngase un contrato de compra-venta en donde no hay precio o no hay acuerdo de voluntades. Será un "acto inexistente" por faltarle uno de sus elementos esenciales.

El acto inexistente se confunde con la nada, y el Derecho dicen, no tiene por qué ocuparse de él, toda vez que ocuparse de esos actos, sería elaborar la teoría de la nada.

Estos actos no producen, en consecuencia, efecto --
jurídico alguno". (18)

Por otro lado, es importante resaltar, como ya se in-
dicó al inicio de este tema, que la tesis clásica está basada
originalmente en el método histórico, es decir que la tradi--
ción, es otro elemento característico de esta tesis.

Finalmente señalaremos que para los clásicos, la --
inexistencia afirman, también incluye a las llamadas nulida-
des absolutas o de pleno derecho, como veremos posteriormen--
te. (2.a.1)

b. Tesis de Bonnacase.

El eminente tratadista Julián Bonnacase llega a su -
madurez crítica bajo la presión de los clásicos que deba--
tían precisamente sobre la inexistencia de los actos jurí--
dicos, cuyos elementos les parecían confundirse con la sim-
ple nulidad. Esto pareció desalentar a Bonnacase que llega
a manifestar su pesimismo cuando dice que los historiadores

(18) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligacio-
nes. 5a. ed., Ed. Cajica, México, 1974, p. 134.

no se han puesto de acuerdo o no han llegado a conclusiones muy claras tratándose de la inexistencia del acto jurídico.

Partiendo del principio "solus consensus obligat", Bonnecase sostiene que no es el dispositivo de la ley el -- que establece o descubre la inexistencia, sino que ésta se impone sobre aquella. Es el primero en hablar del elemento orgánico de la relación, cuando divide los elementos con-- tractuales en psicológicos y materiales, haciendo pertenecer a la voluntad y el consentimiento a los primeros; y el objeto y la solemnidad a los segundos.

La personalidad de Julián Bonnecase, surge vigorosa en una época en que tratadistas muy prestigiosos, participan de las polémicas sobre los contratos. De entre tantos autores, es importante destacar que las ideas aportadas por Japiot y Piedelievre principalmente, sirvieron a Bonnecase para -- elaborar su tesis; pero también es necesario aclarar que no todas estas escuelas que criticaban a la teoría clásica, -- fueron tomadas en cuenta para su trabajo ya que algunas de ellas, eran tan exageradas como que establecían que no debía existir diferencia alguna entre "nulidad" e "inexistencia"; sino que nada más se debería de hablar en general de ineficacias.

Los anales del Derecho Histórico registran como con
ceptos valiosos los vertidos por Bonnecase, cuando manifiesta que "el acto jurídico constituye un verdadero organismo rigurosamente sometido en cuanto a su existencia, a la necesidad de la presencia de ciertos elementos vitales"; y para revestir de mayor firmeza sus conceptos, sostiene con la ex
periencia y conocimiento de sus estudios del derecho antiguo y Derecho Romano, que ... "la teoría de los actos inexig
tentes debe ser considerada como la verdad de los siglos..."

Bonnecase sostuvo como elemento indispensable para la existencia del contrato, el consentimiento y el objeto, sin aludir a la capacidad, porque ésta se orienta hacia la validez del acto jurídico, ya que la falta de capacidad genera la nulidad.

Finalmente y compactando la Tesis de Bonnecase; diremos que la misma comparte en principio lo expresado por la Tesis Clásica; pero con respecto a ésta definitivamente plantea una importante crítica, la cual se podría sintetizar de la siguiente manera:

- a) No acepta que el método utilizado para determinar la inexistencia de un acto, sea -

histórico (la tradición); sino que habla por primera vez del método orgánico (análisis de la naturaleza real y actual de los actos en cuestión).

- b) Tampoco acepta el que se unifique a la - inexistencia, las nulidades absolutas: - asegurando que éstas últimas, pertenecen al campo de las nulidades.

- c) Concluye diciendo que la inexistencia se caracteriza; porque el acto no es susceptible de producir ningún efecto, porque la inexistencia puede hacerse valer por cualquier interesado, y porque no necesita ser declarada por el juez; lo que quiere decir, que en todo caso, la intervención de dicho funcionario, simplemente sería para constatarla.

c. Otras tesis.

Una vez contempladas la Tesis Clásica y de Bonnecase, como las mas importantes para nosotros, toda vez que - las mismas fueron las que mayor influencia tuvieron en nues

tro Derecho; a continuación simplemente nos limitaremos a mencionar otros autores que de alguna forma, también se interesaron en abordar el tema:

ZACHARIAE, autor alemán al que se le acredita el haber empleado por primera vez el término "inexistente". Surge en el momento de mayor confusión, invocando el derecho natural; y a propósito de la validez o invalidez de algunos aspectos del contrato matrimonial, cuando se debatía sobre el sexo de los futuros esposos, Zachariae establece que la ley no tenía necesidad de especificar nulidad alguna al respecto, menos para ocuparse de una condición obvia sobre el sexo de los contrayentes. Así pues y a este respecto, señala que en tal caso no existe nulidad alguna sino "inexistencia" por la imposibilidad de consumar los fines del matrimonio cuando ambos son del mismo sexo, que era el punto principal del debate. Según el tratadista, a tal caso no se podía aplicar sanción de nulidad que no estaba prevista por la Ley, mientras que la inexistencia emanaba del mismo derecho natural.

Para MARCEL PLANIOL, cuando el término "inexistencia" era desusado, la nulidad absoluta era reclamable por todo perjudicado, era imprescriptible e inconfirmable; pero por regla general nada impide que surta efectos provisionales, que serán destruidos retroactivamente al decretarse la sentencia.

RENE JAPIOT, dice que no es verdad que la inexistencia sea la "nada", critica a los clásicos y señala que es equivocado el considerar a las inexistencias y nulidades, en grupos cerrados, argumentando que como existe una gran variedad de actos, pueden resultar otra gran variedad de efectos, los cuales sería imposible tenerlos contemplados en su totalidad; razón por la cual sugiere que el juzgador debe resolver cada caso, considerándolo en forma particular.

PIEDELIEVRE se caracteriza, porque en su trabajo, -- afirma que la inexistencia o nulidad de un acto, no impide que éste produzca sus efectos. Razón por la cual sugiere que para determinar cuáles son los efectos que deben subsistir, el juzgador, debe contar con eso que el llama "una tendencia de -- espíritu", para poder resolver en cada caso concreto, que efectos del acto (que se declare inexistente o nulo), deben quedar confirmados y/o cuales deben ser destruidos. Para lograr lo anterior, Piedelievre propone que el Juez, antes de declarar una inexistencia o nulidad, tome en cuenta algunos elementos tales como, la buena fe de las partes, la protección del interés de los terceros y la seguridad jurídica.

RAFAEL ROJINA VILLEGAS, el eminente maestro, se refiere a la inexistencia, como el acto en vías de formación, -- pero que en su proceso de formación le faltó un elemento -- esencial, negando autoridad a la expresión de la "nada abso--

luta", reconociendo que "algo hay" o existe o sea que se llama "acto jurídico inexistente", algo que no llegó a cuajar como - acto jurídico existente, porque le faltó algún o algunos de los elementos esenciales; "Bien sea porque la voluntad no llegó a formarse como lo requiere la ley, o porque el objeto del acto resulte física o jurídicamente imposible; pero que en ambos - casos; por falta de voluntad o por falta de objeto, estamos en presencia del acto jurídico inexistente, que es la nada jurídica, pero no la nada absoluta". (19)

2. De la nulidad.

La nulidad en el Derecho Mexicano se analiza con base en una larga experiencia, producto de la evolución social que emana desde los postulados de la Constitución Política de 1857, principalmente en el fenómeno originado del compromiso de buscar la mejor distribución de la riqueza y otras conquistas enmarcadas dentro de las luchas de la desigualdad social heredada del siglo pasado.

Limitados al caso de la nulidad en el Derecho Mexicano, las teorías que sobre la nulidad se han escrito, se antojarían en muchos aspectos como una repetición del tema anterior (De -

(19) ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo I, 12a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980, p. 128.

la inexistencia); pero la identidad no es absoluta al grado de la repetición, sino que por fuera del estudio puramente doméstico de la nulidad en el derecho mexicano, los antecedentes -- clásicos y de otras teorías, se reservan algunos puntos que les son exclusivos y que no están ayunos de interés, como veremos a continuación:

a. Teoría clásica:

El clasismo en materia de nulidad, tiene un campo - muy amplio porque al igual que la inexistencia, se alimenta - con todos los antecedentes históricos donde el intelecto del hombre ha debatido sobre todos los aspectos jurídicos que emanan de la actividad de interdependencia del individuo. Así - pues, trataremos de redondear el tema de la teoría clásica: - cuando en seguida hablemos de la "nulidad", que es la otra parte en la clasificación de las conductas humanas, de acuerdo a dicha teoría, también llamada bipartita.

En los términos anteriores y al llegar a la necesidad de describir a la "nulidad" de acuerdo a los clásicos, nos re-

feriremos a lo que al respecto señala el ilustre Profesor y Licenciado Ernesto Gutiérrez y González, al decir que... "El acto nulo es aquel en el que se dan los elementos de existencia, pero de un modo imperfecto. Por este motivo, es que, o no produce ningún efecto jurídico, al igual que el inexistente, o produce sus efectos provisionalmente, pues serán destruidos de manera retroactiva cuando se determine la nulidad por la autoridad.

De aquí se deduce que para esta tesis hay dos clases de nulidades:

- La absoluta o de pleno derecho.
- La relativa o anulabilidad..." (20)

i. Nulidad absoluta o de pleno derecho.

Para los clásicos, la nulidad absoluta o de pleno derecho, se asimila a la inexistencia y por tal razón, ésta también produce efectos jurídicos; y para ellos, este tipo de nulidad opera por ministerio de ley, esto quiere decir - que dicha nulidad nace con el acto que se crea y va en contra de una ley de orden público; a este respecto resulta ilustrativo citar lo que al respecto manifiesta el Dr. Ignacio --

(20) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. ob. cit., p.134.

Galindo Garfias, en su libro "Derecho Civil", al decir que "De acuerdo con la doctrina clásica, la nulidad de pleno derecho, es la obra directa del legislador y por tanto no es necesario ejercer una acción de nulidad ante los tribunales, para que el acto sea privado de los efectos que produciría, si no estuviera afectado de tal nulidad..." (21)

Dicho lo anterior, podemos citar el artículo 80.- del Código Civil, el cual a la letra establece que "Art. 80.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario".

También son nulidades absolutas de orden público, las que se contienen en el artículo 2276 del citado Código Civil, el cual a la letra dispone... "Art. 2276.- Los magistrados, los jueces, el ministerio público, los defensores oficiales, los abogados, los procuradores y los peritos no pueden comprar los bienes que son objeto de los juicios en que intervengan. Tampoco podrán ser cesionarios de derechos que se tengan sobre los citados bienes..."

No obstante, cabe mencionar que a pesar de lo terminante de las disposiciones legales que en las líneas precedentes nos han ocupado y que establecen la nulidad de las ventas o contratos que se celebren en contravención de tales dispositivos, en el Derecho Mexicano no se contempla el caso de la nulidad de pleno derecho o ipso jure, sino que por el contrario, existe jurisprudencia en el sentido de que toda nulidad debe ser decretada por una ley. Pero indu--

(21) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. 2a. ed. Ed. Porrúa, México, 1976, p.251.

dablemente se trata, en los casos sometidos a análisis, de nulidades absolutas, no susceptible de convalidación ninguna.

Finalmente y con respecto al presente tema, resulta oportuno mencionar que en el Derecho Antiguo y hasta nuestro Código de 1884, existieron ciertas formas de nulidad absoluta que con el tiempo han desaparecido y ya no se contemplan en las legislaciones actuales. La última causa de nulidad que había sobrevivido a otras más extremosas y que también ha desaparecido en nuestros Códigos, fue la referente a la nulidad por razones de sexo, según las propias disposiciones que prohibían a la mujer, celebrar contrato ninguno en que se obligaran en alguna forma y solo les era permitido contratar en calidad de acreedoras, pues por razón de su sexo, estaban sujetas a tutela perpetua.

ii. Nulidad relativa o anulabilidad.

Para la escuela clásica, la nulidad relativa o anulabilidad, es aquella que nace con el acto y va en contra de una ley establecida en favor de personas determinadas; - esto quiere decir que está limitada dicha nulidad a tres causas principales:

- incapacidad
- vicios de la voluntad
- falta de forma

Para entender mejor este tipo de nulidad, resulta objetivo mencionar el ejemplo que al respecto presenta el Lic. Ernesto Gutiérrez y González, al señalar... "V.g. La ley determina que los menores de edad no tienen pleno discernimiento de sus conductas, y que por lo mismo pueden ser objeto de abusos por parte de personas mayores de edad, de ahí que se les considera incapaces y se les prohíbe celebrar ciertos contratos, salvo que los realicen vigilados por quien sobre ellos ejerza patria potestad o tutela; si no lo hacen así, el acto que celebren estará viciado de nulidad relativa, por falta de capacidad.

El acto produce efectos jurídicos provisionales, mientras no lo aniquila retroactivamente una decisión judicial". (22)

b. Teoría de Bonnacase.

Julián Bonnacase, el eminente maestro francés, al igual que con la inexistencia, coincide en general con lo

(22) GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. ob. cit., p. 135

planteado por la Escuela Clásica en lo que a nulidades se refiere; pero con respecto a esta escuela, realiza en particular, una importante crítica, la cual se podría resumir de la siguiente forma:

- a) No acepta que el método utilizado para determinar nulidad de un acto, sea el histórico (la tradición); sino que habla por primera vez del método orgánico (análisis de la naturaleza real y actual de los actos en cuestión).
- b) Declara que para la existencia del contrato, el consentimiento y el objeto son indispensables, sin aludir a la capacidad, porque ésta dice, se orienta hacia la validez del acto jurídico, ya que la falta de capacidad genera la nulidad. Principalmente en lo relativo a la falta de causa en el contrato, se ha impuesto el criterio de Bonnacase que la incluye en el grupo de las nulidades absolutas y establece así mismo las nulidades de tipo racional ante las nulidades de tipo legal, refiriéndose las primeras a los fenómenos de la voluntad y consentimiento y las segundas --

a las que especialmente establece la ley.

c) Declara que la inexistencia no debe ser -- absorbida por la nulidad y por lo tanto sos tiene la división tripartita entre inexistencia, nulidades absolutas que el llama - también de interés general y nulidades rela tivas, a las que el denomina también de interés privado.

d) Dice Bonnocase que la nulidad es absoluta, cuando puede ser invocada por cualquier interesado, desaparece por confirmación y no se extingue por prescripción.

Y que es relativa, cuando sólo puede ser in vocada por determinadas personas, puede desa parecer por confirmación y se extingue por prescripción.

Dicho lo anterior, podemos entender que la nulidad relativa difiere de la absoluta, en que sus causas de nulidad son susceptibles de convalidarse y se da el caso de que la nulidad queda convalidada por el simple consentimiento o cumplimiento voluntario de lo pactado; así pues, tenemos la prueba clara de que nuestra legislación, a tomado esta teo-

ría, como inspiración principal de su articulado en lo que a nulidades se refiere, según queda previsto por el artículo - 2234 de nuestro Código Civil. El presente ejemplo, nos muestra la diferencia exacta entre la nulidad absoluta y la relativa: En la primera, si bien es cierto que puede producir efectos provisionales, según el artículo 2226 la nulidad una vez declarada destruirá retroactivamente tales efectos provisionales; pero en la relativa, los mencionados efectos quedan firmes y la nulidad declarada por la autoridad surtirá efectos solamente hacia el futuro. A mi entender, los artículos 2226, 2227 y 2233, estudiados en conjunto nos presentan un cuadro de los alcances de la nulidad, sea absoluta o relativa, pero el mismo Código deja un espacio muy considerable a la interpretación, como paso a tratar a continuación. En realidad el Código Civil no contiene una disposición que expresamente establezca los elementos que integran la nulidad absoluta y cuales la relativa, pues si bien el artículo 2227 dice que..."La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior...", lo cierto es que el "artículo anterior" a que se refiere o sea el 2226, no hace enumeración ninguna de elementos integrantes de la nulidad absoluta; y en todo el articulado del Título Sexto, Primera Parte del Libro Cuarto del mencionado Código, no encontramos una sola disposición que haga tal enumeración de elementos que integran la nulidad absoluta y por lo tanto el citado artículo 2227 cuando habla de la nulidad relativa co-

mo aquella que no reúne los elementos enumerados en el... "ar-
tículo anterior..." queda trunco u obscuro en su objetivo ya
que el citado artículo precedente, no arroja ningunos "carac-
teres" y viene a ser el artículo 2224 que es el precepto ini-
cial del título aludido del Código, el que enuncia que la fal-
ta de consentimiento o de objeto hace que el acto jurídico no
produzca efecto alguno.

Este dispositivo es la excepción a mi afirmación ante-
rior de que no existe precepto alguno que enumere los caracte-
res de la nulidad absoluta, pero obsérvese que lo que hace el
artículo 2224 no es una enumeración de los elementos de la nu-
lidad absoluta, sino que determina a la falta de objeto y de
consentimiento como anuladores de la validez del acto jurídico.

Por lo que hace a la nulidad relativa (planteado todo
lo anterior), el artículo 2227 nos la identifica como aquella
que no reúne las causas de nulidad que se citan en el precep-
to anterior, lo que nos obliga a retroceder hasta el ya cita-
do artículo 2224; con lo que debemos concluir que el ánimo del
legislador fue establecer que hay nulidad relativa cuando exis-
ten objeto y consentimiento, concurriendo error, incapacidad
o violencia, causas estas de nulidad susceptibles de convali-
darse, atentos a lo dispuesto por el artículo 2233 que prevé
la confirmación cuando cesan los vicios mencionados, siempre
que no concurren otros y es mas claro el artículo 2234 que es-
tima como ratificación tácita del acto jurídico nulo, cuando
se efectúa pago o novación.

Como podemos ver se advierte cierto desorden en el articulado del Título "De la inexistencia y de la nulidad" del Código Civil, porque sus disposiciones en cuanto a la absoluta o la relativa, no están conjuntadas cada una en relación con el tipo de nulidad a que pertenecen; pues cuando hasta el artículo 2240 creemos haber dejado atrás lo establecido sobre nulidad absoluta, el artículo 2241 nos lleva nuevamente a esta misma cuando dispone que "Mientras uno de los contratantes no cumpla con la devolución de aquello que en virtud de la declaración de nulidad del contrato está obligado, no puede ser compelido el otro a cumplir por su parte". Indudablemente esto se refiere a la nulidad absoluta, supuesto que habla de restitución o efecto retroactivo de la declaración de nulidad, que no le es inherente a la relativa.

Recapitulando en materia de nulidad relativa en el Derecho Mexicano, podemos decir que ésta se presenta cuando concurren incapacidad, inobservancia de la forma y/o existiendo vicios en la voluntad. Estas malformaciones pueden ser purgadas, según los artículos 2227, 2228, 2233, 2234 y 2235 del Código Civil para el Distrito Federal.

Encuentro por mi parte un aspecto de necesaria crítica en cuanto a los limitados efectos que en el tiempo se conceden a la nulidad relativa. Se dispone que cuando ésta

concorre, su declaración no tiene efectos retroactivos según la exclusión expresa que resulta de la aplicación a contrario sensu del artículo 2226 del Código Civil que establece los efectos retroactivos de la declaración de nulidad absoluta y el legislador dejó una similitud de expresión entre el antes citado artículo y el 2227 que menciona en iguales términos los efectos provisionales del acto jurídico afecto de nulidad relativa.

Pero si bien es cierto que la falta de consentimiento y objeto del contrato son en suma trascendentales, por lo que todos sus efectos provisionales deben destruirse, también es de tomarse en cuenta que en todos los casos de nulidad existe lesión, casi siempre provocada ésta por mala fe y ánimo de ventaja indebida de parte de uno de los contratantes. Nunca o casi nunca encontramos que la nulidad se produzca por error sin mala fe de ambas partes, sino que siempre se alcanza a entrever que de la nulidad resultó un lucro o beneficio para una de aquellas, en detrimento de la otra, de tal manera que si bajo el pretexto de que se trata de una nulidad relativa no hay restitución el daño queda consumado, porque la "Ley" así lo dispone, sin miramiento ninguno a favor del perjudicado. En la práctica es el criterio que se sustenta: La nulidad relativa no tiene efectos retroactivos al ser declarada, sino que los resultados consumados antes de decretarse la nulidad, quedan firmes, mientras que la nulidad absoluta conlleva la nulidad de todos los efectos producidos desde la

fecha del contrato hasta su anulación. Lo criticable a mi parecer en este aspecto es que bajo el pretexto de lo relativo de la nulidad quedan consumadas muchas injusticias.

c. Otras teorías.

EL CODIGO DE NAPOLEON, absorbió todas las corrientes de los clásicos de su tiempo, heredando los defectos de las teorías que imperaban, sobre todo en la falta de definición de las nulidades; pero asimismo, es importante aclarar que dicho Código no reglamentó la inexistencia.

MARCEL PLANIOL dice con respecto a la nulidad, que -- mientras ésta no se declare, el acto produce sus efectos, pero una vez que la sentencia de nulidad sea dictada, "el acto cae con todos los efectos que había producido y se extingue aún -- para el pasado".

CAPITANT, al publicar la segunda edición de su obra titulada "Introduction a l'etude du droit civil", es alabado por los historiadores del Derecho, por su valor civil, cuando en dicha edición de su trabajo, contradice muchos de los principios que sostuvo en la primera; por ejemplo después de haber respetado la división bipartita. Y así en general, dirige sus críticas hacia los términos en que los tratadistas hasta entonces sustentaban la teoría de las nulidades.

Por otro lado, HARTEMANN ya a fines del siglo XIX (1889), - en su tesis de doctorado que titula "Etude sur la distinction des actes inexistantes et les actes annulables", imprime - un retraso al estudio esforzado de los autores de la época sobre las nulidades e inexistencia, logrando solamente traer a la memoria, la escuela clásica del Derecho Romano, con -- interpretaciones muy particulares, que no logran arraigo - ninguno.

El Doctor en Derecho GEORGES LUTZESCO, en su obra titulada "Teoría y Práctica de las Nulidades", manifiesta con respecto a las nulidades que... "De todo esto debe concluirse en primer término, que la nulidad siempre se ha -- considerado como medida de constrictión, como SANCION; después ha estado destinada a la defensa del interés general, o bien a la defensa de un interés privado; por otra parte, que su campo de influencia constantemente ha sido el del derecho contractual; y en fin, que el proteger el interés público o el de los débiles -las condiciones políticas, -- económicas y sociales han tenido siempre sus víctimas-, ha asumido la difícil tarea de poner de acuerdo el fin perseguido por los contratantes, con el fin o fines del organismo social. Y la historia demuestra que la nulidad ha cumplido con su misión, y ha cumplido bien porque despojándose de su primitiva rigidez entró en contacto cada vez más íntimo

con las necesidades del medio, contando para ello con la colaboración de la noción de orden público que es su principal fundamento... En conclusión, la nulidad en su aspecto civil, es la sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar - las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general, o para expresar la protección de un interés privado... (23)

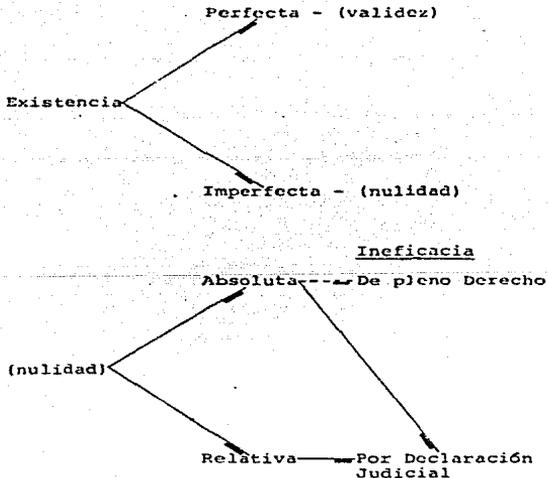
Finalmente y al llegar a la necesidad de describir -- la nulidad propiamente dicha, los tratadistas concluyen que - en el Derecho Mexicano, el acto nulo es un acto existente, pero de existencia imperfecta. Así pues tenemos que para el eminente maestro de Derecho Civil RAFAEL ROJINA VILLEGAS, la nulidad o actos nulos, pueden ser definidos, "como la existencia imperfecta de los actos jurídicos por padecer éstos de algún vicio en su formación" (24). Asimismo "y con respecto a estos actos jurídicos de existencia imperfecta, el maestro, establece grados de nulidad, así como diferentes formas de ineficacia, partiendo de la existencia perfecta o validez, según su obra -- "Compendio de Derecho Civil" Tomo I, hasta la nulidad absoluta o de pleno derecho que opera por ministerio de ley, en la cual nos dice, se puede apreciar que la ineficacia de - los actos prohibidos por la "Ley", prevalece por sobre -

(23) LUTZESCO, Georges. Teoría y Práctica de las Nulidades. 4a.ed., Ed. Porrúa, México, 1978, p. 360-1.

(24) ROJINA VILLEGAS, Rafael, ob.cit., p. 131.

cualquier acuerdo de autoridades o particulares. (25).

Para tratar de entender mejor lo antes mencionado, --
creo que podríamos intentar el siguiente cuadro explicativo:



(25) Ibidem p.128.

3. Conclusión al respecto.

En el tema que nos ocupó (Sanciones de carácter civil), pudimos comprobar plenamente que la "nulidad", es un tipo de sanción muy destacado en el Derecho Privado.

Asimismo se recordó que las nulidades en el Derecho Mexicano, se nutren de una larga experiencia producto de la evolución social que emana desde los postulados de la Constitución Política de 1857, misma que refleja la influencia tan grande que tuvieron en nuestra Legislación principalmente las tesis clásica y del eminente tratadista Julián Bonnecase.

Por otro lado, se pudo palpar el compromiso de nuestras leyes por buscar un equilibrio en la actividad de interdependencia del individuo. Así el articulado del Código Civil en lo que a nulidades se refiere, pugna mas por fecundar la iniciativa individual, antes de entorpecer ésta ante el rigorismo de los contratos solemnes; y prefiere a la equidad antes que el inflexible texto de la ley; u en pos de estas premisas, reconoce como generador de consecuencias jurídicas los convenios aceptados por el deudor, aunque no llenen las formalidades legales.

Finalmente y no obstante lo anterior, también en este tema encontramos la oportunidad de manifestar nuestra opinión, con una necesaria crítica por advertir cierto desorden, en el Título Sexto, Primera Parte del Libro Cuarto del Código Civil ("De la inexistencia y de la nulidad").

B. Sanciones de carácter administrativo.

Las sanciones administrativas al igual que en materia civil, tienen una muy importante función, porque están encaminadas a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares con respecto a la función del Estado - en lo que a sus atribuciones sobre impartición de la Administración Pública se refiere.

Así pues, podemos decir que el Estado al desarrollar su función administrativa en cumplimiento de sus obligaciones, reglamenta las actividades de los particulares, legislando y creando normas, por medio de las cuales los funcionarios públicos que se designan para tal fin, se encargarán de vigilar y hacer respetar dichas normas de derecho.

Ahora bien ¿de qué forma se cumple la función administrativa del Estado?; pues a través de la realización de actos administrativos, siempre fundados en el principio de legalidad, los cuales pueden ser de muy diversa naturaleza (como veremos) y los cuales cuentan con un alcance muy particular creando situaciones jurídicas independientes.

Teoría del Acto Administrativo.

Una vez aclarado que la función administrativa del Estado se efectúa a través de la realización de "actos administrativos"; a continuación

conoceremos las opiniones o conceptos que al respecto tienen algunos autores, para lo cual en primer lugar citaremos al Maestro - Don Andrés Serra Rojas quien en la misma forma se refiere a Jean Rivero, para definir el "acto administrativo, como una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que emana de la Administración - Pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (26)

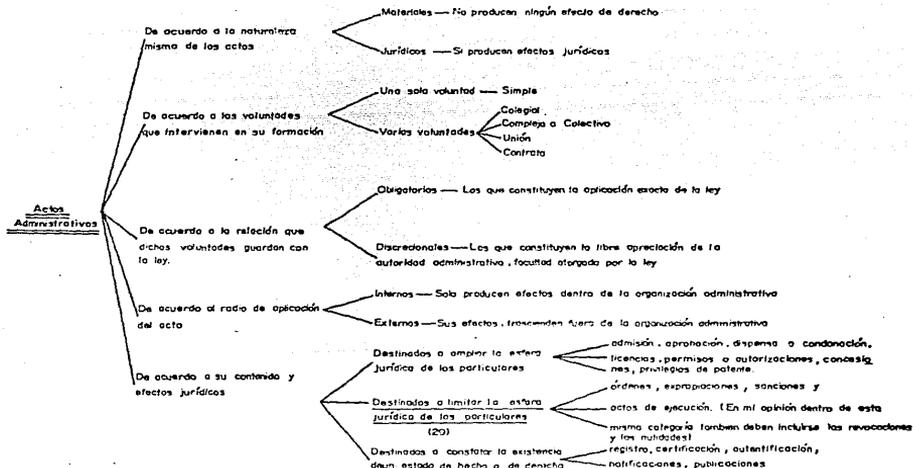
Por otro lado, pero siguiendo con el acto administrativo de manera general, necesariamente tenemos que recurrir al concepto que nos ofrece el ilustre Profesor Don Miguel Acosta Romero al decir que... "el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (27)

Así pues contemplando el acto administrativo desde su - más amplia expresión, a continuación apuntaremos algunos ejemplos tomados de la clasificación que hace la Doctrina de estos actos, de una manera particular, según los criterios presentados por el Maestro Gabino Fraga en su obra titulada Derecho Administrativo. (28)

(26) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, 7a.ed., Ed. Porrúa, México, 1976, p. 224.

(27) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1979, p. 299.

(28) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 20a.ed., Ed. Porrúa, México 1976, p. 229.



(20) A esta clasificación de los actos administrativos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, es a la que pertenecen los **SANCIÓNES ADMINISTRATIVAS**, por lo tanto será esta categoría la que más nos interesa para los efectos de **el presente trabajo**.

Como ya vimos en el cuadro anterior, para el Maestro Gabino Fraga solamente se encuentran dentro de esta categoría de actos administrativos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, las Órdenes, expropiaciones, sanciones y actos de ejecución; por lo tanto es importante abundar en lo dicho, señalando que en mi opinión y coincidiendo con la del Maestro Serra Rojas, dentro de esta misma categoría, también deben incluirse a las revocaciones y a las nulidades, para que así en conjunto nos muestren una clasificación más amplia de los actos que en materia administrativa están destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares y que serían los siguientes:

- Órdenes
- Expropiaciones
- Revocaciones
- Sanciones y Actos de Ejecución
- Nulidades

- ORDENES - Actos administrativos por medio de los --
cuales se impone a los particulares una obligación de dar o h
acer o de no hacer (mandatos o prohibiciones).

- EXPROPIACIONES - Actos administrativos por medio de
los cuales el Estado impone a los particulares la cesión de su
propiedad por causa de utilidad pública, mediante ciertos requiu
sitos y a través de una compensación.

- REVOCACIONES - Son los medios de substituir un acto válido por otro, basándose en causas supervinientes.

- SANCIONES Y ACTOS DE EJECUCION - Las sanciones en materia administrativa al igual que en materia civil, constituyen el medio que tiene la autoridad para castigar las infracciones de las leyes u órdenes (en este caso administrativas). Y los actos de ejecución forzada que utilizan las autoridades administrativas, significan la aplicación coactiva sobre los particulares que se niegan a obedecer los mandatos de la Ley o de las Órdenes administrativas. (Ver sanción y coacción Cap.I.A.)

Así pues tenemos que las infracciones pueden ser sancionadas por las Autoridades Administrativas de varias formas, a saber: el decomiso (acto que priva a la persona que comercia en géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueren objeto del tráfico ilícito), la clausura (acto por medio del cual una autoridad ordena el cierre de algún establecimiento por haberse infringido una ley u orden administrativa), el arresto (acto que priva de la libertad provisionalmente a un individuo), generalmente es impuesta por la autoridad judicial, pero la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, también faculta a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; y la multa (que es el acto de corrección o disciplina

a través de una sanción pecuniaria impuesta por cualquier contra
vención legal), por ser tan común este tipo de sanción denominado
"multa", a continuación señalaremos algunas particularidades de
la misma.

Ya dijimos que la multa en sentido general, es una san
ción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal pero
en forma particular puede tener un sentido especial, por ejemplo,
si la multa es impuesta en beneficio del Estado o de cualquier -
entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla, dicha
medida disciplinaria, deberá considerarse como una sanción gube
nativa o sea de orden público y su fundamento legal lo encontra
mos en el citado artículo 21 Constitucional. Además en dicho
precepto legal se aclara que si el infractor fuese jornalero, --
obrero o trabajador, éste no podrá ser sancionado con multa mayor
al importe de su jornal o salario de un día: y tratándose de tra
bajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a
un día de su ingreso. En el artículo 22 Constitucional, quedan
prohibidas las multas excesivas.

- NULIDADES - Para penetrar al presente tema, necesaa--
riamente tenemos que acudir a la:

1. Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo.

La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo de

finitivamente resulta un tanto obsoleta; ya que la misma encuentra su inspiración en la teoría de las nulidades en el - Derecho Civil.

Lo anterior quiere decir que si los actos administrativos por excelencia predominan por su interés público sobre el particular; de origen existe un problema ya que la teoría en la cual encuentra su apoyo, está dirigida a equilibrar los intereses entre particulares y no los colectivos, lo que debe ser una característica natural del Estado para cumplir con su función administrativa.

Dicho lo anterior, no nos queda mas que reconocer que el actual Derecho Administrativo necesariamente requiere de - un instrumento que realmente pugne por el interés general. Con respecto a ésto, es oportuno señalar lo que apunta el -- Maestro Serra Rojas al decir que los problemas complejos que se han creado por esta situación solo desaparecerán cuando el Derecho Administrativo elabore "un sistema de ineficacias administrativas", con nuevas denominaciones y bajo criterios -- más precisos. También estima el Maestro que la clasificación tradicional de las nulidades debe desaparecer del campo del derecho público, porque no se ajusta a la naturaleza de las nuevas relaciones. (30)

(30) SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., p. 317.

2. Influencia del Derecho Privado en las nulidades administrativas.

Como ya comentamos en el punto anterior, la teoría de las nulidades en materia administrativa encuentra su origen en la teoría de las nulidades en materia civil; por lo tanto la influencia que esta última tiene en la primera, es tan grande que no sólo se traspasa casi mecánicamente sin importar el tipo de intereses que estén en juego (colectivos o individuales); sino que hasta la terminología, la clasificación y los efectos de las nulidades han sido tomadas del derecho privado.

Así pues y dado lo anterior, sería ocioso y repetitivo volver a tratar la teoría de las nulidades en el Derecho Civil, toda vez que dicho tema nos ocupó al inicio del presente capítulo (ver sanciones de carácter civil. Cap. II. A.).

Ahora bien y fuera de recordar fríamente las nulidades en el orden privado, a continuación trataremos de hablar estrictamente de sus variantes en el Derecho Administrativo; para lo cual antes que nada tenemos que destacar que los actos administrativos al igual que los civiles, pueden tener vicios, los cuales también van a determinar o destruir su validez y de esta forma les permiten o no producir sus efectos jurídicos.

3. Las Nulidades en la Legislación Administrativa.

Antes de empezar estrictamente con las nulidades en esta rama, tenemos que descubrir si en materia de nulidades administrativas y al igual que en derecho privado, "existen las inexistencias" (valga la redundancia); para lo cual acudiremos en primera instancia, a lo que al respecto señala el Maestro Gabino Fraga al decirnos que "La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales". (31)

Por otro lado, el Maestro Serra Rojas nos dice al respecto..." Consideramos que la teoría de la ineficacia de los actos administrativos debe eliminar de su clasificación a la inexistencia, porque no encontramos una razón jurídica válida para su mantenimiento, por lo impreciso de su definición y por los defectos técnicos que ofrece. Los actos que no existen no son actos administrativos, sino "situaciones de hecho contrarias a la ley" y por tanto no deben ser tomados en cuenta por el Derecho Administrativo, porque originan confusión y mal entendidos. Si no hay acto no puede hablarse de acto viciado". (32)

(31) FRAGA, Gabino. ob. cit., p. 292.

(32) SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., p. 322.

Como podemos entender, la opinión de los especialistas en materia administrativa, coincide en sostener que la inexistencia debe desaparecer de la legislación mexicana toda vez que la misma en ocasiones ha sido aceptada; y así tenemos que se -- dice que el acto administrativo inexistente no produce ningún efecto y que sólo la autoridad puede declarar esta inexistencia.

Ahora bien y no obstante lo dicho, nuestra legislación como ya vimos, si reconoce la "inexistencia", pero veamos de -- que forma lo hace en materia administrativa.

Si regresamos al tema anterior (Sanciones de carácter ci vil), encontraremos que los elementos esenciales para la existen cia de un acto, son (una o más voluntades, un objeto y en algunos casos forma especial). Pero volviendo al campo administrativo - veremos que además de estos elementos para la existencia de un - acto administrativo según el Maestro Fraça, también se necesita la presencia de competencia para la realización del acto por -- parte de la autoridad que lo emite.

En este orden de ideas podemos decir que las inexistencias de carácter administrativo se refieren mas que a otra cosa a la COMPETENCIA, es decir a la (Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto -Idoneidad reconocida a un - órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos). (33)

(33) PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 10a. ed., Ed. Porrúa, México, 1981, p. 162.

Lo anterior podemos entenderlo mas objetivamente, si recordamos al Maestro Gabino Fraga, quien nos dice que "La falta de competencia constitucional viene a traducirse en una falta de la voluntad creadora del acto jurídico.

Si, por ejemplo dice, fuera de cualquier excepción al sistema de separación de Poderes, el Congreso o el Ejecutivo resolviera un litigio civil sobre divorcio, o si el Poder Judicial otorgara una concesión de aguas, de petróleos o de minas, o expidiera una ley, indudablemente ninguno de estos actos necesitaría de una resolución judicial para privarlos de sus efectos, pues ninguno de orden jurídico podrian producir, y cuando más, si hubiera algún efecto material que se derivara de esos actos, sería motivo, no de un procedimiento de nulidad, sino de un juicio de responsabilidad civil o penal según el caso". (34)

a. Las Nulidades de Pleno Derecho

Haciendo a un lado, pero sin olvidarnos del problema de la inexistencia, a continuación hablaremos de las Nulidades propiamente dichas en la Legislación Administrativa, para lo cual debemos mencionar en primer lugar a Las Nulidades de Pleno Derecho, mismas que para algunos autores, se identifican plenamente o se confunden con la inexistencia. Esto lo podemos corroborar, si recordamos que para la escuela clásica, la inexisten--

(34) FRAGA, Gabino. ob.cit., p. 294

cia, también incluye a las llamadas nulidades de pleno derecho es decir aquellas que operan por ministerio de ley (la nulidad nace con el acto que se crea y va en contra de una ley de orden público).

Dicho lo anterior, podemos poner como ejemplo, a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que en su artículo 28 a la letra establece... Artículo 28.- Serán nulos y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley... Como se puede ver, en el presente ejemplo, nos encontramos ante un supuesto de Nulidad de Pleno Derecho (por qué, pues porque la ley que nos ocupa, en su artículo 10. claramente señala que "Esta ley es de interés público...", dado lo cual, todo acto que se efectúe en contravención de lo dispuesto por la citada ley, estará afecto de este tipo de nulidad.

La nulidad ipso jure o sea de pleno derecho, existe en nuestras leyes, sobre todo como ya dijimos, en los casos de interés y/o utilidad pública, como se puede ver también en lo relativo a la reglamentación sobre tierras y aguas de que habla el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la fracción I de dicho numeral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1926, en donde de hecho se establece la nulidad absoluta y de pleno

derecho en los casos de alineación de tierras, aguas y bienes que el mismo dispositivo enuncia, en relación con los extranjeros.

Como podemos observar, los ejemplos que nos ocupan indistintamente se refieren a nulidades de pleno derecho, no susceptibles de convalidación ninguna; pero es necesario aclarar que no obstante lo obvio de las disposiciones analizadas, la práctica en el Derecho Mexicano nos demuestra que existe jurisprudencia en el sentido de que toda nulidad debe ser declarada por la autoridad y previo el procedimiento correspondiente; es decir que realmente no se reconoce la existencia de las nulidades de pleno derecho.

b. Las nulidades absolutas.

Para muchos autores es muy discutible en materia administrativa, aceptar una división dentro de las nulidades, en absolutas y relativas; lo anterior se cuestiona en función de que dicha clasificación corresponde a la teoría de las nulidades en el Derecho Civil y si se insiste en que los intereses que se protegen en el campo administrativo (colectivos) son distintos a los que se protegen en el campo civil (particulares), estaremos entendiendo al Maestro Fraga cuando nos dice que... "se comprenderá que no se pueden trasladar al derecho administrativo los conceptos básicos del Derecho Civil en materia de nulidades y que ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de nulidades, la

absoluta y la relativa" (35)

Asimismo, y en contraste con la opinión antes comentada, encontramos otros autores que si comulgan con la división de nulidades en materia administrativa; y así podemos mencionar al Maestro Serra Rojas quien al respecto nos dice que "La legislación -- administrativa reconoce, no sin notables incertidumbres, tres tipos de nulidades que son: la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. Nuestro punto de vista se apoya en que un acto administrativo es válido o es nulo según la ley. El acto es válido y produce sus efectos si nace perfecto y es nulo porque -- existe un vicio que lo destruye definitivamente o es susceptible de perfeccionarse". (36)

Dicho lo anterior y siguiendo con la opinión del Maestro Serra Rojas, a continuación podemos hablar de la Nulidad Absoluta por violación a la Ley; es decir, aquel tipo de nulidad que recae sobre los actos de las autoridades administrativas que no estén autorizados por ley alguna, importan una violación de garantías. Esto quiere decir que basados en el principio de que "Las autoridades sólo puede hacer lo que la ley les permite", las autoridades administrativas no tienen más facultades que las expresamente concedidas por las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley,

(35) Ibidem., p. 297.

(36) SERRA ROJAS, Andrés. ob. cit., p. 322.

debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.

Como se observa, este tipo de nulidad absoluta, está directamente relacionado con los vicios de legitimidad en el acto anulable; por lo tanto podemos entender que la incompetencia de la autoridad administrativa para emitir un acto como el que analizamos puede ser originado por un exceso o desvío de poder.

Así pues el hablar de nulidades absolutas en materia administrativa, sería muy aventurado; ya que fuera de los casos en que exista disposición expresa en la ley, se sigue un sistema diferente al aplicado en la teoría de las nulidades en derecho privado.

c. Las Nulidades Relativas.

Al igual que las nulidades absolutas, las relativas también llamadas "anulabilidades" en materia administrativa, existen de una manera especial y diferente a las que se contemplan en el derecho privado, en vista de lo cual existe una gran problemática para crear una verdadera teoría de las nulidades administrativas.

De acuerdo a lo anterior, y establecida la dificultad de reconocer las nulidades relativas; a continuación trataremos de conocer un poco más de ellas, para lo cual necesariamente tenemos

que acudir al Maestro Don Andrés Serra Rojas, por ser él uno de los autores que reconocen esta división de las nulidades administrativas en absolutas y relativas.

Así pues, para el citado profesor, la nulidad relativa a la que también llama "anulabilidad", adquiere una importancia y eficacia especial, ante la magnitud de la actividad del Poder Ejecutivo. Y así dice que, el acto anulable tiene la apariencia de ser un acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta su declaración de nulidad, mencionando como elementos característicos de este tipo de actos administrativos anulables, los siguientes:

- Se violan leyes permisivas, supletorias u otras de la misma naturaleza. (En este caso la ilegalidad de un acto no implica necesariamente su inexistencia ni su nulidad absoluta).

- Los actos son realizados por autoridades competentes, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.

- El acto se convalida por confirmación.
- El acto se perfecciona por la prescripción.
- La nulidad sólo pueden invocarla los interesados.
- Estos actos no son constitutivos de delitos.
- Su contenido es posible y lícito.
- La forma legal es la que se presenta de manera imperfecta y puede perfeccionarse.

- En este tipo de nulidad de los actos, el error es -
enmendable.

- La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos
fijados por la ley.

Como podemos interpretar, los actos afectados con este
tipo de nulidad (relativa), generalmente pueden subsanarse de -
las irregularidades o defectos que padezcan; lo que podríamos -
decir es la característica principal de esta llamada nulidad re
lativa o anulabilidad.

4. Conclusión al respecto.

En el presente tema (sanciones de carácter administra-
tivo), tuvimos la oportunidad de recordar que el Estado entre -
otras atribuciones, tiene la de la Administración Pública, misma
función que se lleva a cabo, realizando actos administrativos de
muy diversa naturaleza. Dentro de esa gran variedad de actos, -
pudimos ver que la clasificación más atractiva para los fines
del presente trabajo, fué la que agrupa a los actos administra-
tivos que de acuerdo a su contenido y efectos jurídicos están -
destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares; des-
tacándose especialente las sanciones y las nulidades administrativas.

Dentro de las sanciones administrativas como vimos, el -
acto mas común y ejemplar resultó ser la "multa", misma que representa

la medida disciplinaria o de corrección que se aplica por cualquier contravención legal. Por otro lado, dijimos que si la multa se aplica en beneficio del Estado, dicha medida deberá considerarse como sanción gubernativa o sea de orden público.

Asimismo y considerada como sanción administrativa en tre otras, también señalamos a la clausura, diciendo que es el acto por medio del cual una autoridad ordena el cierre de algún establecimiento por haberse infringido una ley u orden de esta naturaleza.

En cuanto a las nulidades administrativas, comentamos que éstas encuentran de manera general su inspiración en la Teoría de las Nulidades en el Derecho Civil; dado lo cual sus grandes deficiencias y su poca importancia para algunos autores que por lo mismo no comulgan con la tradicional clasificación de las nulidades en absolutas y relativas hasta en tanto no se elabore un sistema de ineficacias administrativas.

Finalmente y por lo que hace a los autores que si aceptan hablar de nulidades en materia administrativa, se dijo que para determinar éstas, es necesario acudir a una característica especial que tienen los actos y que es la competencia que tienen las autoridades administrativas para emitirlos.

C. Sanciones de carácter penal.

Para redondear el presente capítulo, a continuación - repasaremos de manera general las sanciones y o penas que existen en nuestro Derecho en materia penal, mismas que por su naturaleza tienen una relación directa con los fines del presente trabajo.

Hasta este momento solamente hemos venido hablando de "sanción". Al iniciar esta tesis en el Capítulo Primero se habló del concepto así como de sus antecedentes en la historia; y en este Capítulo Segundo, hemos hablado de su función en el Derecho Mexicano Moderno según la rama de su aplicación, para lo cual y con el fin de redondear el presente Capítulo, a continuación hablaremos de las sanciones de carácter penal, mejor conocidas como "penas".

1. Sanción y Pena.

Al empezar el presente estudio, se agotó el tema sobre el concepto de sanción, para lo cual citamos diversas definiciones de otros tantos autores, con lo que obtuvimos ya los elementos fundamentales de dicho concepto.

Ahora bien y en lo que resta del presente tema, sólo hablaremos de la "pena" ¿por qué?, pues porque la pena es la sanción

penal que sólo puede recaer sobre el sujeto culpable de una --
infracción penal.

Como se puede interpretar, sanción y pena es lo mismo, la única diferencia podríamos decir, consiste en la denominación de acuerdo con la rama de su aplicación, aunque de todas maneras ésto no significa la regla general.

A mayor abundamiento, podemos comprobar lo anterior si acudimos a nuestro Código Penal actualmente vigente para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, mismo que utiliza indistintamente los términos pena y o sanción.

Así pues y hecha la aclaración anterior, en seguida citaremos algunas definiciones de la "pena" propiamente dicha con el fin de tener una mejor comprensión de la misma.

Para el Maestro Fernando Castellanos Tena, "...la pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al Delincuente, para conservar el orden jurídico". (37)

Como podemos observar de la definición anterior, se desprenden dos supuestos que son:

(37) CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal... 10a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976, p.306.

Primero, se dice que la pena es el castigo que legalmente impone el Estado al sujeto que comete un acto considerado delictuoso; y

Segundo, se aclara que esta pena se impone, con el fin de conservar el orden jurídico de la sociedad.

De lo anterior se puede advertir el alcance particular y general que tiene la definición analizada, primero al hablar - del castigo específico para el delincuente determinado y segundo al buscar con esto guardar el orden y seguridad social.

Por otro lado y aprovechando la definición que nos ocupa, podemos entender al Dr. Raúl Carrancá y Trujillo cuando dice que "Siendo la pena legítima consecuencia de la punibilidad como elemento del delito e impuesta por el poder del Estado al delincuente, su noción está relacionada con el jus puniendi y con las condiciones que, según las escuelas, requiere la imputabilidad, pues si ésta se basa en el libre albedrío la pena será retribución del mal por mal, expiación y castigo; si por el contrario se basa en la peligrosidad social acreditada por el infractor entonces - la pena será medida adecuada de defensa y aplicable a los sujetos según sus condiciones individuales". (38)

(38) CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano... 13a.ed., Ed. Porrúa, México, 1980, p. 685.

De lo comentado hasta ahora, la pena se presenta como un castigo legalmente impuesto o como una medida adecuada de defensa, aplicable a un delincuente, buscando la seguridad social, ¿pero - de qué forma puede ser ese castigo o medida?, de varias maneras - según la definición que nos ofrece Don Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho cuando nos dice lo siguiente:

"PENA. Contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente, que puede afectar a su libertad, a su patrimonio o - al ejercicio de sus derechos: en el primer caso, privándole de ella; en el segundo, infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero, restringiéndolos o suspendiéndolos". (39)

No obstante la aclaración que se hace en la propia definición presentada anteriormente, resulta importante abundar en la misma, para señalar que el "Contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal...", no sólo -- puede afectar como se dice, la libertad, el patrimonio o el ejercicio de derechos de un delincuente, sino que también se le puede afectar en su persona (físicamente hablando) ya que desde el castigo corporal hasta la muerte misma, han constituido a través -- del tiempo el máximo castigo o pena a que puede ser condenado un individuo que por desgracia cae en el campo de la ley persecutoria.

(39) PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. ob. cit., p. 374.

Dicho lo anterior, en seguida hablaremos de algunos de los diferentes tipos de penas que contempla nuestro Derecho Penal, mismos que de alguna manera resultan ser los más importantes, de acuerdo con los objetivos que se persiguen en el presente trabajo:

2. Pena capital ó de muerte.

Para hablar de este tipo de pena, es importante decir - para empezar, que constituye ésta la mas exagerada y ejemplar forma de "sanción" que jamás pudo haber existido, ya que la périda de la vida es de un valor incalculable e inestimable y ésto quiere decir que no sólo no puede tener un valor determinable cuantitativamente hablando (por ejemplo como precio para el pago de una deuda); sino que mucho menos debe tener un valor o estimación como para pensar que la muerte sea suficiente para saldar cualquier culpa por grave que ésta sea.

De lo anterior parecerá absurdo incluir en el presente trabajo el estudio de este tipo de pena, pero la razón es que actualmente en muchos países del mundo no sólo está vigente sino que se practica regularmente. Cabe aclarar que en nuestro país, está contemplada la pena de muerte, según el último párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, el cual a la letra establece... "Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera,

al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar".

Asimismo, y no obstante lo anterior, los Códigos Penales de los diferentes Estados Federados han ido aboliendo la pena de muerte de sus contenidos poco a poco.

Como ya apuntamos en el capítulo primero de este trabajo, los antecedentes de la pena de muerte se remontan a las civilizaciones más antiguas, destacándose principalmente como la pena más importante entre nuestros pueblos indígenas; ya que ellos castigaban con la muerte, el aborto, adulterio, asalto, calumnia, daño en propiedad ajena, estupro, violación, incesto, encubrimiento, falsificación de medidas, hechicería, homicidio, peculado, pederastía, riña, robo, sedición, traición, mentira, etc.

Así tenemos que es tan antigua la existencia de este tipo de pena que a través de los años se han practicado infinidad de formas de ejecución y así los sentenciados mueren apedreados, quemados, despeñados, enterrados, apaleados, crucificados, ahorcados, devorados, decapitados, descuartizados, ahogados, fusilados, electrocutados, asfixiados o simplemente presos, etc. Pero no nos ensañemos mas con ésto y que sea suficiente lo dicho para haber recordado la pena de muerte que aunque resulte extraño incluirlo en el presente trabajo, como ya dijimos la misma también está contemplada en nuestro Derecho Penal.

3. Pena corporal

Antes que nada es importante mencionar que las penas corporales al igual que la pena de muerte, también tienen una larga historia. "Las penas corporales son aquellas que se imponen para causar un vivo dolor o una grave molestia física al condenado". (40)

De lo anterior entenderemos que las penas corporales causan dolor y las constituyen la mutilación, la marca, los azotes, los palos, el tormento, etc.

Así pues si estas penas causan un dolor físico o inclusive alguna mutilación, al igual que la pena de muerte, resultan exageradas e inútiles; ya que si como dijimos la pena es el castigo que impone el Estado para conservar el orden social; la aplicación de una pena corporal solo conseguiría aumentar el rencor del delincuente provocando así que este volviera a delinquir.

Con lo anterior se puede entender al Doctor Carranca y Trujillo cuando dice que "En el derecho moderno van quedando abolidas universalmente las penas corporales que causan dolor físico, porque si, como la de muerte, también son irreparables, además puede decirse que son desiguales y que ni mejoran ni intimidan:

(40) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Introducción a la Penología. -- México, 1978, p.186.

constituyen, pues, una sevicia inútil y hasta contraproducente, ya que reviven en el delincuente los sentimientos antisociales que le llevaron a delinquir, lo humillan y lo embrutecen". (41)

En nuestra legislación se recogen estas experiencias y se prohíben las penas corporales de una manera categórica a nivel Constitucional (Artículo 22. "Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...").

A mayor abundamiento de lo anterior, es importante resaltar que si nuestra Carta Magna no permite este tipo de penas corporales, mucho menos nuestro Código Penal vigente para el -- Distrito Federal en materia común y para toda la República en -- materia federal, podría contemplarlas.

Pena de prisión

Apoyándonos en la definición de la "Pena" propiamente dicha diremos que la prisión representa la condena impuesta al responsable de una infracción y que afecta su libertad. "De las penas contra la libertad la más importante es la de prisión o sea la privación de la libertad mediante reclusión en un estableci--

(41) CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. ob.cit., p. 740.

miento especial y con un régimen especial también". (42)

La prisión comparada con las penas corporales o de -- muerte, podríamos decir que es mucho mas moderna, porque si se utilizó por las primeras civilizaciones, sólo fué para asegurar que no escaparan los sentenciados a muerte o a sufrir algún castigo corporal.

Este tipo de pena no obstante no ser tan antiguo como la pena de muerte, también tiene su historia a través de la cual han existido una gran variedad de formas de prisión; y así tenemos que ha existido la prisión Celular (este sistema fue adoptado principalmente por la Iglesia Católica y consistía en el aislamiento total del pecador en una prisión celular, ejemplo calabozo), la prisión Pensilvánica (consistía en enviar a los reclusos a algunas islas, o a las nuevas colonias para prisioneros), la prisión Cartuja (que mantenía a los reclusos en aislamiento durante la noche, pero en el día trabajaban en común), la prisión Auburniana (Se creó con recintos comunes para hombres y mujeres con algunas industrias que obligaban el trabajo colectivo), la prisión Progresiva (Que se caracteriza por tomar en cuenta al preso ofreciéndole educación, servicio médico, buena alimentación, trabajo y en algunos casos una semi-libertad, también se introduce la indeterminación de la pena, pues la duración de ésta va a depender del trabajo y la buena conducta del preso) y las prisiones especiales (Que son aque--

(42) Ibidem., p. 747.

llas que se crean para menores, casas de corrección para mujeres o simplemente instituciones especializadas para alcohólicos, toxicómanos, enfermos mentales, etc.).

Con respecto a la gran variedad y tipos de prisión que han existido, el Dr. Luis Rodríguez Manzanera nos dice que "La prisión, cuando es colectiva corrompe, si es celular enloquece y deteriora, con régimen de silencio disocia y embrutece, con trabajos forzados aniquila físicamente, y sin trabajo destroza moralmente.

En casi todas sus formas es altamente neurotizante, disuelve el núcleo familiar y lo daña seriamente, convirtiéndose en una pena altamente trascendente, pues lleva un agudo sufrimiento a aquellos que quieren al recluso". (43)

Nuestro Código Penal contempla a la prisión, como la número 1. de las penas y medidas de seguridad que lista en el Artículo 24 y asimismo la define como... Artículo 25. "La prisión consiste en la privación de la libertad corporal; será de tres días a cuarenta años y se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señale el órgano ejecutor de las sanciones penales".

A mayor abundamiento, resulta necesario citar a los Doctores Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas, mismos que

(43) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. ob. cit., p. 136-7.

con respecto al citado artículo 25 del Código Penal, comentan que "El artículo 18 Constitucional distingue entre la "prisión preventiva" o "detención" y la pena de prisión propiamente dicha. La primera consiste en la privación de la libertad para fines sólo asegurativos, aplicable a los procesados por delitos que presuntamente ameritarán la pena de prisión. La segunda consiste en la privación de la libertad como retribución por delito cometido y de acuerdo con la sentencia judicial condenatoria correspondiente. Ambas deben ejecutarse en "sitios distintos, completamente separados" según prescribe el artículo 18 Constitucional". (44)

Por otro lado, diremos que no obstante que los orígenes de la prisión fueron provisionales, con la abolición de la pena de muerte y con la prohibición de las penas corporales, como dice el Maestro Rodríguez Manzanera, "la prisión constituye hoy en día el núcleo de los sistemas penales del mundo; constituye el criterio sancionador del hombre corriente, ocupa el centro de todos los sistemas actuales de Derecho Penal". (45)

Finalmente señalaremos que la pena de prisión puede provocar, la suspensión de ciertos derechos civiles y/o políticos, con lo cual tenemos que reconocer, la existencia de las llamadas:

(44) CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carranca y Rivas. Código Penal Anotado. 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976, p. 110.

(45) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. ob. cit., p. 135.

Penas contra ciertos derechos.

En la antigüedad al preso se le consideraba indigno y por lo tanto se le imponían penas contra su honor es decir penas infamantes.

En la actualidad y como ya vimos nuestra Constitución en su artículo 22, prohíbe dichas penas; por lo tanto no son a éstas a las que nos vamos a referir, sino a las que implican una suspensión o privación de derechos o a las que corresponde la destitución o suspensión de funciones o empleos.

Con respecto a las primeras, diremos que la suspensión de derechos puede ser de dos clases según el artículo 45 de nuestro Código Penal, a saber:

"I. La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta" (En este primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia; y son los casos a que se refiere el artículo 46 del Código Penal es decir, "La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, - síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador ó representantes de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena), y

"II. La que por sentencia formal se impone como sanción" (En este segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia, a ésta es a la que podríamos llamar privación de derechos).

La suspensión o privación de derechos están contempladas como penas y medidas de seguridad en el artículo 24 número 12 del Código Penal y corresponden a las sanciones que se aplicarán como ejemplo, a quien cometa algún delito por imprudencia o de responsabilidad médica, técnica, de abogados, litigantes, etc. (artículos 60, 228, 231 y demás relativos del Código Penal).

Ahora bien y por lo que toca a la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, estas penas también están contempladas en nuestro Código Penal)Artículo 24 número 13) y significan la manera de sancionar algunos delitos tales como peculado, concusión y/o delitos cometidos en la administración de justicia, etc. (artículos 219, 223, 225, 226 y demás relativos del Código Penal).

4. Pena pecuniaria o multa.

Así como dijimos que la prisión representa la condena impuesta al responsable de una infracción y que afecta su libertad,

apoyándose nuevamente en la definición de la "Pena" propiamente dicha, también diremos que la pena pecuniaria representa la condena impuesta al responsable de una infracción y que afecta su patrimonio. "Las penas pecuniarias son aquellas que significan una disminución o total entrega del patrimonio del reo, por exigencia de la ley, a causa de la comisión de un delito, en beneficio del Estado". (46)

Apoyándonos en lo anteriormente señalado con respecto a que las penas pecuniarias son aquellas que significan una disminución o total entrega del patrimonio del reo, diremos que -- existen principalmente tres formas ejemplares de penas pecuniarias, a saber (Confiscación, Multa y la Reparación del Daño).

Confiscación. Este tipo de pena es muy antiguo y podemos encontrar sus antecedentes al igual que la pena de muerte, en las primeras civilizaciones ya que dichos pueblos así como consideraban casi todos los delitos como graves y los castigaban generalmente con la muerte del culpable, asimismo aplicaban paralelamente la confiscación de los bienes del ejecutado.

Actualmente la confiscación de bienes ha sido prohibida por nuestra Constitución en su Artículo 22; pero dicho numeral quedó

(46) Ibidem., p. 113.

adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, para aclarar que... "No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109".

Como podemos observar la confiscación de bienes en es tricto sentido queda prohibida; pero sin embargo la propia Constitución contempla una gran variedad de confiscaciones particulares por razones especiales. Y así tenemos que la confiscación al igual que la pérdida de los instrumentos del delito y la destrucción de cosas peligrosas o nocivas, quedan listadas como - penas pecuniarias ya que significan de todas formas un detrimento patrimonial del responsable (Artículo 24 puntos 7 y 8 del Código Penal).

Ahora bien particularmente nuestro Código Penal incluye a la Sanción Pecuniaria en el número 6 de las Penas y medidas de seguridad listadas en su Artículo 24 y asimismo la contempla - como... Artículo 79.- "La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

La reparación del daño que deba ser hecha por el delin-

cuente; tiene el carácter de pena pública; pero cuando la misma reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente en los términos que fije el Código de Procedimientos Penales.

Cuando el condenado no pudiere pagar la multa que se le hubiere impuesto como sanción, o solamente pudiere pagar parte de ella, el juez fijará, en sustitución de ella, los días de prisión que correspondan, según las condiciones económicas del reo, no excediendo de cuatro meses".

Como podemos observar nuestro Código Penal, reconoce -- estrictamente como sanciones pecuniarias, a la multa y a la reparación del daño.

La multa. "La multa es el pago al Estado de una determinada cantidad de dinero previamente fijada en un Código y como consecuencia de una infracción a la Ley". (47)

A este respecto, el Doctor Raúl Carrancá y Trujillo nos dice que... "la pena de multa no es inmoral, es divisible y apreciable y reparable: es instructiva, sobre todo si se halla dirigida contra los delitos que tienen su origen en el deseo de lucro; en

(47) Ibidem., p. 119.

tales casos es muy ejemplar. Podría añadirse que, aunque causa siempre aflicción, no degrada ni deshonra, no segrega al obligado a pagarla de la vida de libertad y no le imposibilita el cumplimiento de sus familiares obligaciones; por último, constituye muy apreciable fuente de ingresos para el Estado". (48)

Así como el Maestro Carrancá y Trujillo nos muestra algunas de las ventajas que representa la Multa; el Maestro Rodríguez Manzanera nos presenta el contraste "ahora, por el lado de las desventajas, en primer lugar no hay un tratamiento, el simple pagar una suma de dinero ni implica ni el estudio de personalidad, ni la individualización de un tratamiento; segundo: es una pena que perjudica no solo al condenado, sino también al patrimonio familiar, redonda, repercute, muy particularmente a la familia; tercero: es quizá la única pena que puede ser pagada por un tercero, lo cual le quita su eficacia. En la pena de muerte, en la pena de prisión, en las penas infamantes, en las laborales, no puede haber un tercero que venga a suplir al reo, mientras que - en las penas pecuniarias, principalmente en la de multa, es común que sea un tercero (el pobre de "papito", o los inocentes familiares y los amigos)". (49)

(48) CARRANCA Y TRUJILLO, RaGl. ob. cit., p. 799.

(49) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. ob. cit., p. 121.

Continuando con las desventajas que representa la multa, podemos decir que ésta puede ser injusta o inequitativa pues si representa una sanción, podrá serlo para el pobre que no tenga para pagarla y tendrá que ir a prisión para cumplir (Art. 29 -- c.p.); pero para el rico que no tiene problema para pagarla, seguramente que no significará escarmiento ninguno.

Por lo tanto es importante señalar la importancia de - crear un verdadero sistema justo de aplicación de multas, el - cual pugne antes que nada porque la multa se imponga según la capacidad económica del condenado.

La prisión y la multa forman la mancuerna de penas mas común en nuestra legislación penal ya que están tan ligadas que si como ya vimos no se puede pagar la multa, se aplicará la prisión en sustitución de ésta y asimismo la prisión puede ser sustituida o conmutada por la multa, observando en todo caso lo dispuesto por el propio Código Penal a ese respecto.

Por último y no obstante todo lo anterior, podemos asegurar que la pena de multa definitivamente es preferible a la -- pena de prisión.

La reparación del Daño - Antes que nada, tenemos que aclarar que la reparación del daño la incluimos en este tema de san-

ciones pecuniarias, porque el propio Código Penal así lo hace, pero debemos aclarar que al igual que muchos autores, no estamos de acuerdo en tal consideración. Resulta oportuno citar al Dr. Luis Rodríguez Manzanera quien al respecto comenta "...de entrada quiero decir que no estoy de acuerdo en que la reparación del daño sea una forma de pena pecuniaria. En algunas legislaciones, la nuestra por ejemplo, se tiene la reparación del daño como pena pecuniaria; la reparación del daño consistirá en la obligación del reo de dar al sujeto víctima una cantidad de dinero por el daño que ha sufrido. Muchos autores hablan más bien de indemnización en este caso en que la reparación es exclusivamente pecuniaria, ya que existen formas de reparación del daño no pecuniarias; por ejemplo, el sujeto que repara el daño causado por el estupro: casándose. La indemnización tomada como reparación pecuniaria, sería la excepción a la regla, ya que en este caso el dinero va a dar a la víctima, no al Estado". (50)

Como podemos entender la reparación económica del daño, no debe ser considerada como pena, ya que únicamente se está pagando el daño cometido, devolviéndole a la víctima lo que le corresponde.

Ahora bien nuestro Código Penal en su artículo 30 prevé que la reparación del daño no sólo la constituye "I. La restitución

(50) Ibidem., p. 117.

ción de la cosa obtenida por el delito, y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, "sino que también debe tomarse en cuenta "II. La indemnización del daño material y moral causado a la víctima o a su familia".

La indemnización a que hacemos referencia, tiene un carácter de responsabilidad civil y corresponde al pago que por concepto de daños y perjuicios haya provocado el delito; si son materiales (representará la cuantificación del daño material sufrido en el patrimonio, incluyendo las ganancias lícitas que el perjudicado dejó de obtener); y si son morales (representará la valoración pecuniaria que representa el descrédito, los disgustos, el dolor, la angustia, la tristeza y en general cualquier perturbación que provoque una aflicción moral).

5. Conclusión al respecto.

En este tema que concluimos (Sanciones de carácter penal), hemos podido apreciar como han ido evolucionando las sanciones penales, mismas que en esta rama del derecho adquieren también la denominación de "penas" y que significan la condena que el órgano jurisdiccional competente impone al responsable de una infracción penal, que puede afectar a su libertad, a su patrimonio, al ejercicio de sus derechos o bien a su propia persona. Asimismo vimos como a través del tiempo las penas mas importantes han resultado ser las mas utili

zadas y así entre las antiguas civilizaciones incluyendo nuestros pueblos indígenas, la pena de muerte y las penas corporales son las que cobraron la mayor importancia caracterizándose siempre y en todo caso por la infinidad de formas empleadas para su aplicación, para que posteriormente y con la evolución de las -- sociedades y por tanto de los sistemas penales, dichas penas hayan ido quedando paulatinamente abolidas y prohibidas.

Por otro lado comprobamos que actualmente nuestra legislación penal así como la práctica, demuestran que las penas más usuales en esta materia resultan ser en primer lugar la de "prisión" e íntimamente vinculada a ésta, la "multa", mismas que con forman la mancuerna actual de sanciones de carácter penal.

Finalmente diremos que en el presente tema también contemplamos otros tipos destacados de sanción, mismos que pueden implicar una suspensión o privación de derechos o funciones así como la reparación de daños, etc.; los cuales también son empleados por esta rama del derecho y que aunque no resultaron ser los más usuales como vimos, si representan el complemento al Sistema de Sanciones y/o Penas que se comprenden en nuestro Derecho Penal Moderno.

CAPITULO III

III.- DEL REGIMEN DE SANCIONES PREVISTO EN LA LEY DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (que en todo lo consiguiente y por brevedad la llamaremos "LIE"), se crea durante el régimen presidencial - del Sr. Lic. Luis Echeverría Álvarez quien somete a la consideración del Poder Legislativo la iniciativa de ley correspondiente, misma que una vez aprobada se publica en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, para que posteriormente - entrara en vigor a los 60 días siguientes a la fecha de su publicación según el artículo primero transitorio de la propia Ley.

La LIE tiene como objeto principal, el "promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país". (Según señala el artículo 1.- de la misma - Ley).

Ahora bien y no obstante haber señalado cual es el objeto en general de la LIE, a continuación trataremos de conocer cuales fueron las verdaderas razones que justificaron su -- aparición, para lo cual acudiremos brevemente a la exposición de motivos de la Ley que nos ocupa, ya que ésta de alguna manera

recogió las necesidades de la misma.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de ley que envió el Presidente de la República al Congreso de la Unión para su consideración el 26 de diciembre de 1972, en términos generales contempla lo siguiente:

En primer lugar, destaca la urgente necesidad de cubrir el campo de las inversiones extranjeras que hasta ese entonces había sido insuficientemente tratado por el Derecho. Esto es muy comprensible si recordamos que antes de aparecer la LIE, - solo existían disposiciones aisladas que protegían de la inversión extranjera, algunos recursos naturales o contadas actividades que se consideraban fundamentales para el país.

También la exposición de motivos señala que la independencia política, el rescate de los recursos naturales y aun el dominio exclusivo por parte de los nacionales de un país de ciertas actividades fundamentales, no bastan para asegurar una autonomía plena frente a los centros de decisión económica del exterior.

Asimismo se utiliza como argumento de justificación -- para la aprobación de la LIE, el que las corrientes de capital y tecnología de las naciones mas evolucionadas pueden ser instrumentos significativos de promoción económica si se ajustan

a las normas y a las metas de los países a que acuden; pero - también se aclara que si estos elementos externos actúan exclusivamente en su propio beneficio o si intervienen en los asuntos internos de las naciones receptoras, se convierten en factores distorsionantes de la vida social y provocan su propio rechazo.

Por otro lado, se menciona que siempre México ha reiterado su decisión inquebrantable en el sentido de que a pesar de lo imperiosa que pudiera ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, nunca habrá de colocar el patrimonio ni el futuro de la nación a merced de intereses que no sean los intereses de los mexicanos.

Así pues y sin olvidar la aclaración anterior, se enuncian algunas de las ventajas o conveniencias que pueden traer el capital y los conocimientos foráneos tales como, la multiplicación de la producción, mejoras a los sistemas productivos ya existentes, incrementos considerables en las oportunidades de empleo y en general contribuyendo con la continuidad de nuestra industrialización.

En la parte medular de la exposición de motivos que -- nos ocupa, se aclara que la iniciativa de ley que se presenta, no solo tiende a regular la inversión extranjera, sino a promover y fortalecer la empresa mexicana, buscando la contribución

decidida de todos los sectores nacionales. Consecuentemente - con esta actitud, el Estado no considera conveniente que la inversión extranjera desplace a la empresa mexicana, porque ello equivaldría a frustrar décadas de esfuerzo en favor de una industrialización independiente.

En relación con lo anterior, se ofrece que serán bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con otros las - tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento, que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía y nos hagan participes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y mantengan patrones de consumo innecesario capaces de distorsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país.

Como podemos ver, si la inversión foránea viene a complementar la nacional, será bien recibida porque estará contribuyendo a estimular el desarrollo económico del país, pero siempre bajo los lineamientos de participación normales y lógicos ya señalados.

Ahora bien y para hacer mas atractiva la inversión ex
tranjera, la exposici6n de motivos finalmente nos muestra tam
bi6n otro tipo de ventajas que en M6xico encontrarfan los inver
sionistas extranjeros, tales como, un marco de estabilidad so
cial, una infraestructura construida por el esfuerzo de los na
cionales, un mercado interno cuya potencialidad es enorme y en
fin una serie de argumentos que en conjunto demuestran que para
hacer rentable la inversi6n de capital for6neo, no se requiere
otorgar privilegios especiales, est6mulos excesivos ni conce
siones artificiales.

Con todo lo anterior, tenemos ahora s6 de una manera -
general, el panorama de las razones mas importantes que motiva
ron al Ejecutivo a someter a la consideraci6n del Poder Legisla
tivo, el correspondiente proyecto de ley, mismo que una vez apro
bado y bajo el t6tulo de "Ley para Promover la Inversi6n Mexica
na y Regular la Inversi6n Extranjera", se ha convertido en el
instrumento que otorga una mayor seguridad jur6dica tanto a los
inversionistas mexicanos como a los extranjeros; ya que las nor
mas que conforman dicha ley, permiten a los nacionales definir
con mayor claridad su asociaci6n con el capital for6neo y a los
extranjeros conocer con precisi6n las oportunidades que se les
ofrecen para contribuir a nuestro desarrollo, as6 como los l6
mites o prohibiciones de su participaci6n.

Ahora bien y haciendo a un lado las razones que obligaron la creación de la LIE (pero sin olvidarnos de ellas), a continuación hablaremos de la estructura y contenido de dicha ley, para tratar de ubicar dentro de la misma, la función que desempeñan las sanciones que en ella se contemplan, relacionándolas con la rama del derecho a que cada una corresponda, de acuerdo con los antecedentes señalados en los primeros capítulos del presente trabajo.

A. Planteamiento del problema

El análisis jurídico de la LIE, representa una gran cantidad de intentos por interpretarla para lo cual ya son varios los autores que se han avocado a ello; esta es la razón por la cual nosotros en la presente oportunidad, nos limitaremos a repasarla de manera general, únicamente con el fin de destacar el tema que en esta ocasión nos inquieta y que es la razón del trabajo que nos ocupa es decir sus sanciones.

La LIE en cuanto a estructura, cuenta con treinta y un artículos principales, agrupados en seis capítulos generales, seguidos de cinco artículos transitorios.

Los capítulos a que hacemos referencia, contienen en forma particular lo siguiente:

CAPITULO I (Del Objeto)

Este capítulo lo comprenden los primeros siete artículos de la LIE y en el mismo se hace referencia en primer lugar, al ámbito de vigencia y alcance de la ley que nos ocupa es decir que se trata de una ley de interés público y de observancia general en la República. Asimismo se establece su objeto que es el de promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país. (Art. 1)

Enseguida se describe (mas no se define), lo que se considera o debe considerarse como inversión extranjera y que para los efectos de esta ley, es la que se realice por:

- I.- Personas morales extranjeras;
- II.- Personas físicas extranjeras;
- III.- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- IV.- Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. (Art.2)

En el mismo capítulo primero, se ratifica la famosa -- "Cláusula Calvo" al señalarse que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto

de dichos bienes y no invocar la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido. (Art. 3)

Como cualquier otro país del mundo, el Estado mexicano utiliza este capítulo, para proteger y reservarse, la explotación de las áreas estratégicas de su economía tales como:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos.
- b) Petroquímica básica.
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear.
- d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia.
- e) Electricidad.
- f) Ferrocarriles.
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y

Por otro lado, también se mencionan otras actividades que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y que son:

- a) Radio y televisión.
- b) Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- d) Explotación forestal.
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijan las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal. (Art. 4)

Establecido lo anterior y en toda la gama de ramas de actividades restantes, se acepta la participación del capital extranjero en conjunción con el nacional, sobre la base de un 49-51% de capital respectivo. (La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (en todo lo consiguiente CNIE), podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que se alude).

De lo anterior quedan exceptuadas, la explotación y - aprovechamiento de sustancias minerales, petroquímica secundaria, fabricación de autopartes y demás actividades que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal; que en lo que a porcentajes de -- participación extranjera aceptado se refiere, fluctúan entre un 34, 40 o inclusive 49%, según sea el caso.

Es importante señalar que también se prevé en el presente capítulo, que la participación de la inversión extranjera tanto en el capital como en los órganos de administración de la empresa, deben guardar equilibrio de tal manera que ésta última no exceda de aquella. (Art. 5)

En el capítulo primero se contemplan además, a los extranjeros residentes en el país como inmigrados, equiparando - su inversión como mexicana siempre y cuando no se encuentren -

vinculados con centros de decisión económica del exterior, limitando su participación, en áreas que no signifiquen actividades reservadas a mexicanos o a una regulación específica. (Art.6)

Finalmente se incluye en este primer capítulo, la prohibición constitucional para los extranjeros de adquirir bienes raíces dentro de la llamada zona prohibida (100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas). (Art. 7)

CAPITULO II (De la Adquisición de Empresas o del Control Sobre ellas)

El Capítulo Segundo, lo forman solamente tres artículos (del 8 al 10) y en ellos se dispone que será necesaria la autorización que corresponda, con la aprobación previa de la CNIE, para que los extranjeros puedan adquirir en total, más del 25% del capital de una empresa mexicana o más del 49% de sus activos fijos, aún cuando se trate de la venta de acciones de un extranjero a otro.

Asimismo se contempla que los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros, también deberán ser sometidos a autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, previa resolución de la CNIE. (Art.8)

Es en este capítulo en donde encontramos por primera vez que se contempla una sanción; y es en particular el citado artículo 8, el cual en su parte final señala que "Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización". (Como podemos observar estamos frente a una sanción de nulidad, misma que en los puntos siguientes de este trabajo, trataremos de adecuarla al campo del Derecho al que pertenece).

En relación con lo anterior, también se concede a la - CNIE, la facultad de otorgar en los casos que lo estime conveniente, un derecho de preferencia o bien para que tome las medidas necesarias para promover que las adquisiciones de capital o de activos fijos a que hemos hecho referencia, puedan ser - efectuadas por inversionistas mexicanos. (Arts. 9 y 10)

CAPITULO III (De la Comisión Nacional de Inversiones - Extranjeras -CNIE-)

Este capítulo, lo constituyen siete artículos (del 11 al 17) y en ellos encontramos todo lo relacionado con la citada Comisión.

La CNIE es un organismo intersecretarial, integrado por los titulares de siete Secretarías de Estado, mismos que serán auxiliados por un Secretario Ejecutivo que designará el Presidente de la República, el cual será además el conducto para trmitar las solicitudes que se le presenten.

La Comisión deberá reunirse, por lo menos una vez al mes, para resolver las solicitudes antes mencionadas, así como para tratar en general los asuntos que le sean turnados. (Art.11)

Esta Comisión es creada por la propia LIE, para resolver los casos de autorización a la inversión extranjera nueva o de expansión a la ya existente, además de aquella que se pretenda efectuar en nuevos establecimientos, nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos. Asimismo se faculta a dicho organismo, para ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal y en general para establecer los criterios o políticas que en esta materia deben seguirse. (Art.12)

Las resoluciones que dicte la CNIE, deberán en todo -- caso emitirse tomando en cuenta las características particulares de cada inversión, para lo cual habrá que evaluar dichas -- solicitudes, basándose en los criterios que para tal efecto contempla la LIE en el presente capítulo y en particular en su artículo 13, mismos que a saber implican lo siguiente:

Que la inversión extranjera que se pretenda, sea complementaria de la nacional, no desplace a empresas nacionales, tenga efectos positivos sobre la balanza de pagos, sea generadora de empleos, capacite técnicos mexicanos, incorpore insu--

mos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos, financie sus operaciones con recursos frescos del exterior, tenga diversas fuentes de inversión, contribuya al desenvolvimiento de las zonas menos desarrolladas, no ocupe posiciones monopolísticas, sea acorde con la estructura de capital de la rama de actividad - de que se trate, contribuya al desarrollo de la tecnología y la - investigación, sea positiva para el nivel de precios y la calidad de la producción, ayude a preservar los valores sociales y culturales, sea importante para la actividad a la que se dirija dentro de la economía nacional, se identifique más con los intereses del país que con centros de decisión económica del exterior y en general coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional. (Art. 13)

A partir de que se publicó la LIE, su aplicación a lo largo del tiempo ha demostrado que existen algunas situaciones que - con la experiencia acumulada de su vigencia, resultan mas frecuentes que otras, razón por la cual la CNIE ha emitido una serie de resoluciones generales (13 a la fecha), mismas que fueron reagrupadas mediante Diario Oficial de la Federación de fecha (30-VIII-84) y modificadas con fecha (5-XII-85), las cuales son aplicables a -- dichas situaciones. Reservándose así la Comisión para resolver es pecíficamente los casos menos frecuentes es decir aquellos que de alguna manera o no se ajustan a las mencionadas resoluciones de - aplicación general o bien presenten características especiales.

Así pues y abundando en lo anterior, señalaremos que dentro de las llamadas "Resoluciones Generales", también se contempla algún tipo de sanción y éste lo encontramos en particular en la R.G. No. 10 denominada "Clausura de Nuevos Establecimientos", misma que fué aprobada por la CNIE en su sesión número 48 de 23 de junio de 1977 (originalmente bajo el No.12). En dicha resolución como su nombre lo indica, se prevé el cierre de establecimientos mediante la clausura de los mismos, - por no haber contado para su apertura con la resolución previa y autorización a que la propia ley de la materia se refiere. (En su oportunidad comentaremos más a fondo este tipo de sanción).

Las solicitudes para obtener las resoluciones a que - hemos hecho referencia (generales o específicas), deberán ser tramitadas como ya dijimos, por conducto del Secretario Ejecutivo de la CNIE toda vez que el mismo entre otras atribuciones tiene las de, representarla, ejecutar sus resoluciones, fijar las normas de organización, administración y financiamiento de su secretaría, realizar estudios y rendir un informe anual a la Comisión, así como formular y ejercer el presupuesto de la misma, etc. (Arts. 14 y 15)

Finalmente en este capítulo se contempla que las Secretarías y Departamento de Estado, serán las dependencias del -- Ejecutivo Federal encargadas de resolver los casos concretos - que les corresponda, según su esfera de competencia, conforme

a los criterios generales que establezca la CNIE. Y así la -
Secretaría de Relaciones Exteriores, será la encargada de otorgar los permisos para la adquisición de bienes inmuebles por -
extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades, siempre apoyándose en las resoluciones que dicte la Comisión. (Artículos 16 y 17)

CAPITULO IV (Del Fideicomiso en Fronteras y Litorales).

Son cinco los artículos que integran el quinto capítulo de la LIE (del 18 al 22), en ellos se prevé la constitución de fideicomisos a través de permisos concedidos a las -
instituciones fiduciarias para que adquirieran el dominio de -
bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la llamada zona prohibida (100 -
kilómetros a lo largo de las fronteras o 50 kilómetros a lo largo de las playas del país) con el objeto de permitir la --
utilización y aprovechamiento de tales bienes a los inversionistas extranjeros en calidad de fideicomisarios, siempre que no se constituyan derechos reales sobre ellos y cumplan con los plazos de vigencia que la propia ley señala.

Asimismo se indica que de conformidad con la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la Secretaría de Relaciones Exteriores, la

autoridad competente para resolver sobre la constitución de -
los fideicomisos a que hemos hecho referencia, pero siempre -
con base en los criterios y procedimientos que para tal efecto
fije la CNIE.

Por último en el presente capítulo se dispone que no
se requiere permiso de la Secretaría de Gobernación, para la
adquisición por parte de extranjeros de los derechos derivados
de los fideicomisos a que se hace referencia. (Arts.18,19,20,21
y 22)

CAPITULO V (Del Registro Nacional de Inversiones - Extranjeras -RNIE-)

Los artículos 23 y 24 son los que componen el presente
capítulo, estableciéndose la creación del Registro Nacional de
Inversiones Extranjeras (en todo lo consiguiente RNIE), el cual
dependerá se dice, de la Secretaría de Industria y Comercio -
(actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

El Registro estará bajo la supervisión del Secretario
Ejecutivo de la CNIE y en él deberán inscribirse:

I.- Las personas físicas o morales extranjeras que --
realicen inversiones reguladas por la LIE.

II.- Las sociedades mexicanas en cuyo capital partici-

pen las personas a que se refiere el artículo 2o. de la LIE.

III.- Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la LIE.

IV.- Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y

V.- Las resoluciones que dicte la Comisión.

Para la organización y funcionamiento del RNIE, se estará a lo dispuesto en el Reglamento del propio Registro. (artículos 23 y 24)

CAPITULO VI (Disposiciones Generales)

Este Capítulo, contiene los siete artículos finales de la LIE es decir del 25 al 31 y en éstos como su nombre lo indica, se comprenden disposiciones generales tales como la obligación de nominativizar los títulos representativos de capital de las empresas cuando las leyes específicas o la CNIE así lo establezcan, o cuando sean propiedad de los inversionistas extranjeros que la propia ley considera en su artículo 2o. (artículo 25)

Con respecto al contenido del artículo anterior, resulta oportuno comentar que actualmente y por disposición expresa ya no es posible que una empresa tenga estructurado su capital con títulos "al portador", ya que según la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito reformada y adicionada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1982, obliga a todas las empresas mexicanas a estructurar sus capitales, mediante títulos representativos de sus obligaciones, que en todos los casos tendrán que ser "nominativos" sean o no extranjeros los inversionistas que participen en ellas. Quedan exceptuadas de lo anterior únicamente las obligaciones que se inscriban en la Comisión Nacional de Valores para ser colocadas en el extranjero, en cuyo caso -- podrán emitirse al portador.

Asimismo se incluye en éste último capítulo, la facultad que se otorga a la CNIE, de poder consultar o solicitar información para el cumplimiento de su función, a las instituciones públicas, organizaciones privadas, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores que juzgue convenientes, incluyendo Dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (artículo 26)

Por otro lado y bajo el rubro de disposiciones generales, el capítulo que nos ocupa también contempla otro tipo de sanciones que al igual que las contenidas en el capítulo primero (Art. 8) y en las Resoluciones Generales de la CNIE (R.G. No. 10), serán el objeto central de los temas por tratar en lo que resta del presente trabajo. Así pues y sin adelantarnos a dichos temas, por el momento solamente nos limitaremos a señalar que las sanciones que se contienen en este sexto capítulo son: El no pago de dividendos (Art. 27), la nulidad y la multa (Art. 28), la responsabilidad de miembros representantes de las empresas (Art. 29), la pérdida de la patente y/o cargo de funcionarios (Art. 30) y la prisión. (Art. 31)

TRANSITORIOS

Por último y para finalizar con la estructura y contenido de la LIE, diremos que la misma incluye cinco artículos transitorios en los cuales se establece; el plazo de entrada en vigor de la ley (9 de mayo de 1973), a los 60 días siguientes de su publicación (9 de marzo de 1973); así como la obligación de nominativizar los títulos al portador representativos de capital de las empresas establecidas en México (180 días a partir de su entrada en vigor), lo que dijimos actualmente es una obligación para todos los inversionistas, sean nacionales o extranjeros. Por otro lado, también se señala el plazo que tienen las personas obligadas a inscribirse en el RNIE (180 días a partir de su entrada en vigor).

Asimismo se prevé en los transitorios que en tanto la CNIE no fije los criterios y procedimientos a que se refiere el artículo 19 (es decir para resolver sobre la constitución de fiducomisos destinados a la realización de actividades industriales y/o turísticas en la llamada zona prohibida), será la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada de resolver dichas solicitudes, previa opinión de un Organismo Intersecretarial de nominado "Comisión Consultiva".

Finalmente, señalaremos que la LIE en su Artículo Quinto Transitorio, deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a ella.

Una vez agotado este breve recorrido general sobre la LIE y destacadas las sanciones que contempla, podemos atrevernos a opinar que la misma careció de una estricta técnica jurídica - en su elaboración; ya que como pudimos observar no cuenta con un capítulo exclusivo que agrupe a todas las "SANCIONES" en un mismo título, ya que como quedó enunciado, la casi totalidad de ellas - están comprendidas en el capítulo sexto bajo el título de "Disposiciones Generales", con la excepción de las sanciones de nulidad a que se refiere el artículo 8 y que corresponde al capítulo segundo denominado "De la Adquisición de Empresas Establecidas o del Control Sobre Ellas", así como la de clausura de nuevos establecimientos contenida en la Resolución General No. 10 de la CNIE.

Así pues y establecida la falta de unidad de la LIE en lo que a sanciones se refiere, a continuación trataremos de ubicar y por tanto comentar todas y cada una de las sanciones que en forma tan dispersa contempla dicha Ley, pero desde el punto de vista de la rama del Derecho a que pertenecen de acuerdo con la naturaleza misma de cada una de ellas. Esto lo haremos continuando con el sistema que hasta ahora hemos venido utilizando en la elaboración del presente trabajo y para lo cual nos apoyaremos en todo lo expuesto en los primeros capítulos del mismo.

1.- Sanciones de carácter civil que plantea la LIE.

Antes de enunciar las sanciones de naturaleza civil que contempla la LIE, es importante recordar lo señalado en el segundo capítulo con respecto a las sanciones de carácter civil en el Derecho Mexicano, de las cuales la nulidad en especial resultó ser la más importante para los fines del presente trabajo.

En relación con lo anterior, a continuación comprobaremos la importancia que en particular adquiere la sanción de "Nulidad" en la ley de la materia. Es importante aclarar que dicha sanción la ubicaremos dentro de la rama civil, no obstante que como ya vimos, también en el campo administrativo se contemplan a las nulidades; la razón de nuestro proceder, la justificamos con lo señalado en su oportunidad con respecto al verdadero origen de la teoría de las nulidades, el cual dijimos se encuentra en el Derecho Civil ya que el Derecho Administrativo lo único que hace, es copiar dicho sistema para tratar de adecuarlo a su ámbito de aplicación, resultando ésto poco práctico y falto de originalidad, lo cual se comprueba fácilmente con el sentir general de los autores especializados que citamos, mismos que coinciden en destacar la clara necesidad por crear un verdadero sistema de nulidades para los actos administrativos, el cual actualmente no existe.

A mayor abundamiento de lo anterior, resulta oportuno citar al Lic. Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, toda vez que el mismo también nos da la razón de considerar a las nulidades dentro del Derecho Civil, utilizando el siguiente razonamiento "En virtud de que los actos contemplados por la LIE son actos mercantiles, la legislación mercantil en general resulta aplicable; sin embargo, dado que dicha legislación no regula de la nulidad, resultará aplicable por supletoriedad el derecho común". (51)

Una vez aclarado lo anterior, comprendemos porque algunos autores consideran que la naturaleza de estas sanciones, - corresponde al tipo civil y/o mercantil.

Así pues a continuación mencionaremos las sanciones de carácter civil (y/o mercantil), que plantea la LIE, mismas que se encuentran contenidas en los artículos siguientes:

- ARTICULO 8.
- ARTICULO 27.
- ARTICULO 28. (Primera Parte).
- ARTICULO 29. (Primera Parte).

(51) GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio, Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México., Ed. La Impresora - Azteca, México, 1974, p. 148.

A R T I C U L O 8.

ARTICULO 8o.- "Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquirieran más del 25% de capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

También deberán someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

"Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización".

El presente artículo contempla dos supuestos, primero se refiere a las autorizaciones que previa resolución favorable

de la C.N.I.E. deben solicitar los inversionistas extranjeros (de acuerdo con la L.I.E.- Art.2) para poder llevar a cabo en uno o varios actos, la adquisición de más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa (ya sea que se trate de una constituida o de una de nueva creación).

En segundo lugar se prevé que también deberán solicitar autorización, todos los actos por medio de los cuales la administración de la empresa, recaiga en inversionistas extranjeros, o cuando éstos tengan la facultad del manejo de la misma.

Finalmente se dice que serán nulos todos los actos que se realicen sin la autorización y por tanto resolución previa a que hemos hecho referencia.

En relación con el tipo de nulidad que se contiene en el artículo en cuestión, diremos que son variados los comentarios que los autores han expresado a este respecto y así tenemos que mientras el Doctor Jorge Barrera Graf opina que se trata de "un caso de nulidad relativa" por considerar el supuesto como "un caso de esa figura o institución jurídica de invalidez por vicio del acto mismo", "la cual, además, se aplica solamente a las operaciones a que el propio artículo 8o. se refiere" (52);

(52) BARRERA GRAF, Jorge, Inversiones Extranjeras... Ed. Porrúa, México, 1975, p.155.

para el Maestro Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora, se trata de una "nulidad absoluta" toda vez que los casos de nulidad a que se refiere el citado artículo 8o., carecen de un elemento de validez dado que tienen un objeto ilícito por ser contrarios a la L.I.E. (una ley de interés público) y por tanto señala que "los actos jurídicos con objeto ilícito, generalmente provocan la nulidad absoluta. Tal nulidad se estima -- aplicable en este caso, ya que en adición, la misma no desaparece por confirmación o prescripción". (53)

Con respecto a lo citado anteriormente, es oportuno - señalar que en mi opinión y coincidiendo con la del Dr. Barrera Graf, las nulidades contempladas en el Artículo 8o., son del tipo relativo. El razonamiento para justificar lo señalado, podemos explicarlo de la siguiente manera:

1.- En general las nulidades que plantea la L.I.E., - deben entenderse no solo absolutas (como dice el Maestro Gómez Palacio y en lo cual también coincidimos), sino inclusive de pleno derecho, tal y como lo establece el artículo 28 (el cual veremos más adelante), toda vez que el mismo es muy claro al disponer que "Serán nulos y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en -- contravención a las disposiciones de esta Ley...".

(53) GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio, Ob.cit. p. 153.

2.- Como podemos observar el citado artículo 28 es ca
tegórico y sería suficiente para entender que el espíritu del
legislador fue el de dar a entender que todos los actos contra
rios a la Ley de la materia, deben tenerse como nulos de pleno
derecho dada la naturaleza jurídica de la propia Ley con res-
pecto a su claro interés público y su obligada observancia ge-
neral en la República.

3.- Dicho lo anterior, resultaría repetitivo e innece
sario que la L.I.E. señalara en su artículo 80., nuevamente -
los supuestos de nulidad contenidos en el artículo 28; razón
por la cual y a nuestro parecer, el legislador al señalar en
particular este otro tipo de nulidad para los actos descritos
en el mencionado artículo 80., quiso distinguir y al mismo -
tiempo destacar claramente, lo que podríamos llamar la "excep-
ción a la regla" es decir una nulidad de tipo relativo frente
a todas las absolutas y/o de pleno derecho que emanan de la -
propia Ley.

4.- Ahora bien ¿por qué consideramos prácticamente --
como supuestos de nulidad relativa los contenidos en el Artí-
culo 80.?

a) Porque como la práctica ha demostrado, básicamente
los actos anulables según los supuestos del artículo 80., son

susceptibles de convalidación, elemento este que como ya vimos en el capítulo relativo, constituye la característica más importante para poder distinguir las nulidades relativas de las absolutas.

b) A este respecto, el Dr. Barrera Graf dice, "A mi entender, la del artículo 80., es una nulidad relativa, porque la C.N.I.E. puede revalidar los actos que se hubieran efectuado sin las autorizaciones requeridas..." (54), "En efecto, las facultades discrecionales conferidas a la Comisión le permiten no sólo actuar hacia el futuro para permitir, ampliar o negar la inversión extranjera, sino también para revalidar y regular inversiones que se hubieran realizado sin contar con los permisos o autorizaciones necesarias". (55)

Así pues y comentada la excepción hecha por la L.I.E. para contemplar dentro de sus obligadas nulidades, algunas de tipo relativo, a continuación nos ocuparemos del artículo 27 de la Ley, mismo que en unión del citado artículo 80., constituyen la exclusividad en lo que a sanciones de tipo civil (y/o mercantil que como ya dijimos algunos autores denominan), se refiere la Ley de la materia.

(54) BARRERA GRAF, Jorge, La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México, Ed. UNAM, México, p. 146.

(55) Idem.

A R T I C U L O 27.

ARTICULO 27.- "Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban.

Las sociedades que debiendo inscribirse no cumplan con esta obligación, se registrarán de oficio o a petición de cualquiera de sus socios".

En el presente artículo, encontramos un tipo de sanción muy especial que se aplica a dos supuestos diferentes y que -- son los siguientes:

Primero.- Se menciona que las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no lo hagan, no podrán pagar dividendos. Como podemos observar, esta sanción se encuentra dirigida a las personas morales exclusivamente (sociedades mexicanas sujetas a inscripción obligatoria en el R.N.I.E. Artículo 23 fracc. II).

Segundo.- Se señala que tampoco se podrán pagar los - dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo - inscribirse en el R.N.I.E., tampoco lo hagan. Como vemos esta sanción está encaminada a las personas físicas y/o morales, que de acuerdo con la propia Ley (Art. 2o.), son consideradas inversionistas extranjeros, mismos que serían los tenedores de - los títulos representativos del capital a que este segundo supuesto del artículo 27 se refiere (Art. 23 fracc. I,IV).

El presente artículo en su parte final, contempla la - inscripción de oficio o a petición de cualquiera de los socios, para las sociedades que no cumplan con el registro voluntario.

Como vemos, conforme al artículo que nos ocupa, ninguna sociedad que incumpla con su registro podrá pagar dividendos -- (Igual sanción corresponderá a los tenedores de títulos que no estén registrados). Así pues el pago o cobro de dividendos que se efectúe en contra de lo previsto en el artículo en cuestión, acarreará de inmediato una nulidad absoluta para dicho acto, -- mismo que no podrá hacerse valer ante ninguna autoridad de conformidad con el artículo 28, (que veremos a continuación) y el cual establece las nulidades en general para todos los actos - que se efectúen en contravención a las disposiciones de la Ley.

Por otro lado y en especial, diremos que esta sanción de nulidad absoluta existirá hasta en tanto no se cumpla con

los registros correspondientes y así de llegar a realizarse dichos registros, en nuestra opinión de ninguna manera significaría la confirmación a tales actos como considera el Maestro Barrera Graf cuando dice que..." es posible una inscripción de oficio, a petición de socios, e inclusive de terceros. Todo ésto equivale, en la teoría de las nulidades, a la confirmación del acto omitido". (56)

La opinión y crítica que manifestamos anteriormente, la podemos apoyar simplemente en la práctica, ya que ésta nos demuestra que al cumplir con las inscripciones a que hemos -- hecho referencia (ya sean de oficio, a petición de socio e inclusive de terceros), siempre es a partir de la fecha de presentación de la solicitud ante el R.N.I.E., cuando se empiezan a cumplir los efectos de registro, independientemente de que la solicitud sea presentada en tiempo o extemporáneamente. Para comprobar lo anterior, a continuación presentamos una reducción de la forma oficial de "Constancia de inscripción" que utiliza el R.N.I.E. para otorgar los registros correspondientes, pudiendo observarse claramente que en la misma se prevé un espacio exclusivo para asentar la fecha de presentación de la solicitud respectiva, misma fecha que servirá para empezar a contar los efectos de registro.

(56) BARRERA GRAF, Jorge, 1974, ob.cit., p.159

Ahora bien pensemos en el supuesto que se pagaran dividendos sin cumplir con los registros mencionados. En éste y todos los casos de falta de registro, invariablemente se trataría de un indebido pago de dividendos, los cuales necesariamente tendrían que ser devueltos y no podrían ser pagados ni cobrados, hasta en tanto no se cumpliera con los registros -- respectivos, independientemente de la aplicación de las sanciones contenidas en los artículos 28, 29, 30 e inclusive 31 de la L.I.E.

La devolución por el pago de lo indebido a que hemos hecho referencia, tendría que ser por la vía civil-mercantil, ejerciendo las acciones respectivas con fundamento en el Código Civil (Artículo 1882, 1883, 1884 y demás relativos) y en la Ley General de Sociedades Mercantiles (Art. 19), haciendo responsables para el reembolso de los dividendos tanto a las personas que los recibieron, como a los administradores que los hayan pagado, siendo éstos últimos solidariamente responsables (Art. 158 fracción II L.G.S.M.), y por tanto también acreedores de una multa hasta por \$100,000.00, según estipula el artículo 29 de la L.I.E.

Finalmente aprovecharemos esta oportunidad para manifestar una interpretación particular del artículo que nos ocupa, en primer lugar entendiendo que si no se cumple con los -

registros a que hemos hecho referencia, no se podrán pagar - los dividendos que correspondan, independientemente de que dichos actos serán nulos; pero en segundo lugar esto mismo podría generar un derecho en favor de los socios mexicanos para pedir la suscripción en su favor de los dividendos que no pudieran cobrar los inversionistas extranjeros (por ser actos nulos).

Además de lo anterior, el artículo en cuestión prevé - las posibles inscripciones a que el mismo se refiere de oficio o a petición de cualquiera de los socios, lo que quiere decir que el R.N.I.E. al enterarse por cualquier circunstancia de las faltas de registro, de oficio debe proceder a inscribir - dichos actos, con lo cual quedarían automáticamente autorizados todos los pagos de dividendos que se deriven de dichos actos.

A R T I C U L O 28

ARTICULO 28. (Primera parte).- "Serán nulos, y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban...".

El artículo en cuestión (Primera parte), debemos entenderlo y tenerlo, como el más importante de toda la Ley de Inversiones Extranjeras en lo que a sus sanciones se refiere.

Lo anterior se manifiesta en función de la importancia de su contenido, el cual en nuestra opinión representa y garantiza la obligada observancia y cumplimiento de la Ley, SO PENA de declarar nulos todos los actos que se efectúen en contravención de sus postulados y para que en consecuencia en ningún caso puedan hacerse valer ante autoridad alguna.

Con lo anterior queremos destacar de manera clara la seguridad jurídica que da la Ley de Inversiones Extranjeras - tanto a los inversionistas mexicanos, como a los extranjeros; toda vez que como se señala de manera general, todo acto que se efectúe en contravención a sus disposiciones, será nulo y a contrario sensu todo acto que se realice conforme a sus lineamientos, adquirirá plena validez jurídica.

Así pues queda demostrado el papel tan importante que cumple el artículo de referencia ya que antes de hablar de -- cualquier tipo de sanción que contemple la L.I.E. (ya sea una simple multa o inclusive una responsabilidad penal), siempre estamos frente a un acto contrario a la Ley, mismo que implica antes que nada su nulidad absoluta, independientemente de que

además pudiera corresponderle también cualquiera otra de las sanciones que se incluyen en la citada Ley de la materia.

Pero vayamos a la redacción del artículo en cuestión y veamos que no obstante su importancia, ésta es un tanto redundante, ya que en primer lugar califica como nulos, todos los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de la Ley y por tanto sin valor ante autoridad alguna; y en el segundo supuesto califica en igual forma todos los actos que debiendo inscribirse en el R.N.I.E., no se inscriban.

Como podemos apreciar el segundo supuesto prácticamente está contemplado en el primero, ya que todos los actos que de acuerdo con el artículo 23 de la propia Ley, tengan la obligación de inscribirse en el R.N.I.E. y no lo hagan, serán nulos por el simple hecho de estar contraviniendo una disposición de la L.I.E., específicamente el citado artículo 23, lo que quiere decir que realmente el segundo supuesto es redundante.

Ahora bien, la nulidad a que se refiere el artículo 28, debemos señalar que definitivamente es distinta a la que se contempla en el artículo 8 (que como ya vimos en su oportunidad, - es del tipo relativo), la cual además en nuestra opinión, queda contenida en la primera. De lo anterior desprendemos que la nulidad del artículo 28 es absoluta y se aplica siempre que haya una contravención a las disposiciones de la L.I.E. (incluyendo

los casos de nulidad contenidos en el artículo 8o.), éstos -
últimos susceptibles de ser convalidados, lo que no ocurre -
con los primeros.

Con lo dicho hasta ahora, tenemos que aceptar que de
alguna manera discrepamos con lo que al respecto señala el -
Maestro Barrera Graf cuando nos dice "Así pues, la nulidad -
del artículo 28 se aplica a todos los casos de contravención
a las disposiciones de la Ley, salvo a los que indica el ar-
tículo 8o., y respecto a ambos supuestos de nulidad e inefi-
cacia, es posible la convalidación del acto o su inscripción
posterior. Con esta interpretación lógica y sistemática de
la L.I.E., subsisten ambas disposiciones con un contenido --
propio y con distintos efectos". (58)

Para dar mayor apoyo a nuestra posición expresada an-
teriormente, diremos que las nulidades del artículo 8o. son
las únicas que pueden ser sujetas de convalidación dadas las
facultades discrecionales otorgadas a la C.N.I.E.; y las nu-
lidades del artículo 28, además de no admitir convalidación
alguna, de ninguna manera pueden ser subsanadas como lo acepta
el autor en cita al señalar la inscripción tardía en el --
R.N.I.E., como causa de confirmación del acto omitido, toda

(58) BARRERA GRAF, Jorge, ob. cit., UNAM, p. 148.

vez que como ya vimos, todas las inscripciones de dicho Registro, surten sus efectos a partir del día de presentación de la solicitud respectiva independientemente de que se presenten en tiempo o extemporáneamente.

Como podemos observar, el artículo 28 en cuestión, no solo contempla la nulidad absoluta o de pleno derecho a que hemos hecho referencia; sino que además establece una multa, misma - de la que hablaremos más adelante cuando veamos sanciones administrativas.

Ahora bien, expuesto todo lo anterior, lo que nos falta agregar, sería con respecto a la competencia de la autoridad encargada de declarar la nulidad, y no sólo a la que se refiere el artículo 28, sino inclusive la nulidad prevista en el artículo 80., que como ya dijimos queda comprendida en los supuestos del artículo primeramente citado.

Así las cosas, es necesario señalar que en nuestra opinión, consideramos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como la autoridad administrativa encargada de declarar dichas nulidades, toda vez que es dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, la encargada de "Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología", según la fracción - XII del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A mayor abundamiento de lo anterior, debemos acudir también a lo que al respecto dispone el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual en su artículo 1o. establece que, "La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y Órdenes del Presidente de la República".

Asimismo el citado Reglamento Interior, en su artículo 2o., contempla una lista de servicios públicos, áreas y unidades administrativas de apoyo, adscritas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre las que se encuentra la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, de la cual dependen varias Direcciones Generales, entre las que se encuentra la de Inversiones Extranjeras.

La Dirección General de Inversiones Extranjeras, encuentra definidas sus atribuciones, en el artículo 30 del Reglamento en cuestión y específicamente en la fracción IV de dicho numeral, la que le permite "Vigilar inspeccionar y verificar el cumplimiento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y de sus reglamentos e imponer las sanciones correspondientes por incumplimiento de los mismos".

Para finalizar, diremos que paralelamente al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, encontramos un Acuerdo Delegatorio de Facultades, mismo que permite al Secretario, delegar en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y en general a otros subalternos de la propia Secretaría sus facultades.

Así pues, el artículo 10., fracción V de dicho Acuerdo, establece que "Al Subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, queda adscrita entre otras Direcciones Generales, la de Inversiones Extranjeras"; y es en el artículo 4o. fracc. XVII del citado Acuerdo, en donde se habla de las facultades del Director General de Inversiones Extranjeras y las que puede delegar en sus Directores y Subdirectores de Área.

En el artículo 6o. del multicitado Acuerdo, se indica que "A fin de agilizar el despacho de los asuntos dentro de las unidades administrativas, se faculta a los Directores y Subdirectores de Área, Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes de Oficina, Delegados y Subdelegados de las Delegaciones Federales, para que firmen las formas en que se determinan los derechos que se causen; las órdenes de inspección y visitas domiciliarias; los requerimientos de informes, datos, documentos y, en general, los oficios de trámite relacionados con las actividades que tengan a su cargo".

A R T I C U L O 29

(Primera Parte).- "Los Administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, serán solidariamente responsables en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece esta Ley..."

En esta primera parte del artículo en cuestión, encontramos más que una sanción, un principio de responsabilidad solidaria. Lo anterior, quiere decir que los funcionarios -- que se señalan (administradores, directores, gerentes generales, comisarios y en general miembros de los órganos de vigilancia de las empresas), serán responsables en común y de -- acuerdo con sus funciones de cualquier violación a la L.I.E., lo que no significa la aplicación de una sanción propiamente dicha, sino la solidaridad común de los responsables para -- cumplir con ella. (59)

Como vemos la Ley hace solidarios de cualquier supuesto sancionable, no solo a los sujetos directamente responsables; -- sino inclusive a los funcionarios que de alguna manera y por la naturaleza de sus actividades, también puedan tener imputabilidad

(59) Ver lo que dispone el Código Civil en su Libro Cuarto, Primera Parte, Título Segundo, Capítulo IV (De las obligaciones mancomunadas).

en la inobservancia de las obligaciones que establece la ley de la materia, ya sea por ignorancia (que no se justifica -- (Art. 21 C.C.-), negligencia o simple irresponsabilidad.

El incumplimiento de la responsabilidad a que hacemos referencia, será sancionada según el propio artículo 29 de la L.I.E., con multa de hasta \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.) misma que será impuesta por la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), sanción ésta de la cual nos ocuparemos más adelante, cuando - hablemos de las sanciones de carácter administrativo que contiene la L.I.E.

Con lo dicho hasta ahora, queremos interpretar lo que gramaticalmente establece la Ley de la materia; pero tratando de interpretar la intención del legislador al crear este artículo, podemos decir que fué la de señalar de una manera enunciativa y general, mas no limitativa, que todas las personas encargadas de las directrices de una empresa, serán siempre - responsables solidariamente por las características de sus -- funciones y dadas sus posibilidades de decisión, del cumplimiento de la L.I.E.

Así pues y en relación con lo anterior, un funcionario, ejecutivo, presidente o cualquier otra persona independientemente de su denominación, tendrá que ser responsable - del incumplimiento de la L.I.E., si su cargo y responsabilidades así lo requieren según las leyes o las facultades que le sean impuestas en los respectivos estatutos de una sociedad, asociación o cualquier otra empresa aun cuando no se - trate de personas morales. (60)

Con lo anterior, debe quedar claro que la responsabilidad a que se refiere el artículo en cuestión, de ninguna manera se limita a las personas mencionadas en el mismo, sino que va más allá y se debe entender solidaria para cualquier persona que de acuerdo con la naturaleza de cada negocio o sociedad, resulte responsable del cumplimiento de las normas jurídicas que las rijan, independientemente de que los respectivos cargos estén o no enunciados en el artículo de referencia.

Simplemente para complementar lo señalado, insistiremos en repetir que la forma de sancionar la responsabilidad de la - que hemos hablado, será la aplicación de una multa de \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100) de la cual ya nos ocuparemos más adelante.

(60) A este respecto, resulta ilustrativo acudir a lo que señalan los artículos 157, 158 y demás relativos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en relación a la responsabilidad solidaria de los administradores.

2.- Sanciones de carácter administrativo que plantea la L.I.E.

Para hablar de las sanciones de naturaleza administrativa que se contemplan en la Ley de Inversiones Extranjeras, debemos destacar antes que nada, la importancia que tiene la "multa" en dicha rama del Derecho Mexicano.

Como pudimos apreciar en el segundo capítulo del presente trabajo, la multa constituye un acto administrativo por excelencia, mismo que queda contemplado dentro de los actos - que están destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.

Así pues, la multa quedó ubicada específicamente en la categoría de las sanciones administrativas, al igual que la clausura de establecimientos. Ambas sanciones dijimos, constituyen de alguna manera la forma más común que utiliza la Autoridad Administrativa para sancionar las infracciones en este orden.

De la multa comentamos de manera general, que significaba el acto de corrección o disciplina a través de una sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal; pero también señalamos que en forma particular podría tener un sentido especial y así citamos a la multa que es impuesta en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla, como una sanción gubernativa o sea de orden público - (mismo caso que el de las multas que se prevén en la Ley de Inversiones Extranjeras).

De la clausura, dijimos que es el acto por medio del cual una autoridad ordena el cierre de algún establecimiento por haberse infringido una ley u orden administrativo.

Dicho lo anterior, enseguida hablaremos de las sanciones de carácter administrativo que plantea la L.I.E., para lo cual diremos que las mismas se encuentran contenidas en los artículos siguientes:

- ARTICULO 28 (SEGUNDA PARTE)
- ARTICULO 29 (SEGUNDA PARTE)
- ARTICULO 30
- RESOLUCION GENERAL No. 10

A R T I C U L O 28

ARTICULO 28.- "Serán nulos, y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban.

Además, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, en su caso, que impondrá la Secretaría o el Departamento de Estado correspondiente. Las infracciones no cuantificables se sancionarán con multa hasta de \$100,000.00".

En relación con el artículo citado, es importante reafirmar lo que señalamos en el punto anterior de este capítulo, cuando calificamos a dicho artículo como el más importante de toda la Ley de Inversiones Extranjeras en lo que a sus sanciones se refiere.

Asimismo debemos mencionar que independientemente de la nulidad absoluta que se establece como sanción para cualquier acto contrario a la Ley (como ya vimos en las sanciones de carácter civil), además, se señala en dicho artículo la aplicación de una multa que es de la que hablaremos enseguida.

En primer lugar se aclara que no obstante la nulidad absoluta que recae en todo acto contrario a la Ley, además se sancionará al infractor con una multa que podrá llegar a ser hasta por el monto total de la operación que se realizó en contra de las disposiciones de la ley de la materia o de hasta \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.).

Lo anterior podríamos entenderlo más fácilmente, si lo ilustramos con un ejemplo que podría ser el siguiente: si se lleva a cabo una transmisión de acciones o el nombramiento de un miembro en el consejo de administración de una sociedad sin estar dichos actos debidamente autorizados previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, los actos en cuestión, antes que nada estarían afectados de nulidad, indepen-

dientemente de que la transmisión de acciones podría además ser sancionada con una multa hasta por el monto total de la operación realizada (por tratarse de un acto cuantificable); pero el nombramiento de consejero, podría además ser sancionado con una multa de hasta \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.), (por ser un acto no cuantificable, dada la naturaleza del mismo).

Ahora bien según el propio artículo 28, la autoridad competente para imponer las sanciones a que hemos hecho referencia (multas), será cada una de las Secretarías o el Departamento de Estado que corresponda, según la rama de actividad económica de que se trate. Dichas autoridades, puedan facultadas para imponer discrecionalmente las multas a que se refiere el primer supuesto (es decir a las cuantificables), mismas que podrán ser hasta por el monto de la operación realizada en particular.

A R T I C U L O 29

ARTICULO 29.- "Los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, serán solidariamente responsables en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece esta ley. Su incumplimiento será sancionado con multa de \$100,000.00. Las sanciones serán impuestas por la Secretaría de Industria y Comercio previa audiencia del interesado".

Anteriormente ya tuvimos la oportunidad de comentar - sobre la responsabilidad solidaria que tienen los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y en general los miembros de los Organos de vigilancia de las empresas, para cumplir con la ley de la materia. Asimismo dijimos que dicho artículo no es limitativo de dichos sujetos, sino que - es aplicable a cualquier persona que por las características de sus funciones pudiera resultar responsable solidario del - incumplimiento de las obligaciones que establece la ley, independientemente de la denominación de su cargo.

Ahora bien en esta oportunidad a lo que nos vamos a - referir, es precisamente a la forma como la ley sanciona esta responsabilidad solidaria y que de acuerdo con el propio artículo 29, será con la aplicación de una multa que podrá ser -- hasta de \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.).

Como vemos en dicho numeral, se otorga a la Autoridad (Secretaría de Industria y Comercio hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial -SECOFIN-), la facultad de imponer discrecionalmente (de acuerdo con las circunstancias y gravedad de cada caso en particular, el monto de la multa que corresponda siempre y cuando no sea mayor a \$100,000.00 (Cien mil pesos -- 00/100 M.N.) que se señala como máximo.

El citado artículo 29, en relación con el 28, presenta dos particulares diferencias que se podrían resumir de la siguiente manera:

Primero.- La multa a que nos hemos venido refiriendo, representa la única forma de sancionar la inobservancia de las obligaciones que se establecen en dicho precepto a diferencia de la multa contenida en el artículo anterior (Art. 28), misma que se debe aplicar, "además" de la nulidad que corresponde a cada acto que se efectúe en contravención a las disposiciones de esta Ley.

Segundo.- La Autoridad encargada de imponer la multa según el artículo 29 será la Secretaría de Industria y Comercio (actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), a diferencia del artículo 28, en el cual se establece que la Autoridad encargada de imponer la multa a que dicho precepto se refiere, será la Secretaría o el Departamento del Estado que corresponda.

Así pues, las facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para imponer multas, encuentran su fundamento al igual que lo señalamos cuando hablamos de las "nulidades": en el artículo 34 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 30 fracción IV del Reglamento Interior de la propia Secretaría, así como en el Acuerdo

que adscribe Unidades Administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y -- otros Subalternos de la Secretaría, particularmente en su artículo 80., el cual a la letra establece que:

"Artículo 80.- Las multas que procedan conforme a las disposiciones legales que aplica la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o cuya vigilancia le corresponde, serán impuestas, de acuerdo con la competencia que establece el Reglamento Interior de dicha Secretaría y el presente Acuerdo, por los siguientes funcionarios:

I.- Hasta por la cuantía máxima que fije el ordenamiento infringido, por los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales.

II.- Hasta por \$200,000.00 (Doscientos mil pesos 00/100 M.N.), por los Directores de Area y los Delegados Federales.

III.- Hasta por \$100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.), por los Subdirectores de Area y los Subdelegados.

IV.- Hasta por \$50,000.00 (Cincuenta mil pesos 00/100 - M.N.), por los Jefes de Departamento.

V.- Hasta por \$25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), por los Subjefes de Departamento y Jefes de Oficina.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10 de -
este Acuerdo las clausuras temporales y arrestos administra-
tivos serán impuestos por los Delegados Federales y los Direc-
tores y Subdirectores de Area. Las clausuras definitivas por
los Directores Generales".

A R T I C U L O 30

ARTICULO 30.- "Los notarios y corredores insertarán -
en los documentos en que intervengan las autorizaciones que
deben expedirse en los términos de esta Ley. Cuando autoricen
documentos en los que no consten tales autorizaciones, perderán
la patente respectiva .

Los encargados de los Registros Públicos inscribirán -
los documentos arriba mencionados, cuando no conste en ellos la
autorización correspondiente. El incumplimiento de esta obliga-
ción dará lugar a la pérdida del cargo".

Antes de iniciar nuestro comentario a este artículo, -
es importante manifestar una necesaria crítica al mismo, toda
vez que el legislador al redactarlo confundió lo que es la pa-
tente que se concede a los notarios, con la habilitación que se
otorga a los corredores. Lo anterior lo comprobamos fácilmente
al leer la parte final del primer párrafo del artículo en cues-
tión, el cual a la letra establece "Cuando autoricen documentos

en los que no consten tales autorizaciones, perderán la patente respectiva".

Como podemos observar, después de referirse a los notarios y corredores, se establece que si éstos autorizan documentos en los que no consten las autorizaciones necesarias, perderán la patente respectiva; lo anterior es perfectamente aplicable para los notarios que en el Distrito Federal poseen una patente otorgada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal por acuerdo del Ejecutivo de la Unión, conforme lo señala la Ley del Notariado para el Distrito Federal (Art. 25); pero no para los Corredores Públicos quienes están facultados como auxiliares del comercio no con una "patente", sino mediante una "habilitación" que de acuerdo con el Código de Comercio es concedida por la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), o por los gobernadores de los Estados, como ocurre con los notarios del interior de la República Mexicana.

Así pues hecha la aclaración anterior, a continuación veremos que las sanciones que se contemplan en el citado artículo 30 de la Ley de Inversiones Extranjeras, pertenecen estrictamente al campo administrativo y son de tres tipos (Sanciones a Notarios, Corredores y Registradores).

Respecto al artículo en cuestión, el Maestro Ignacio Gómez Palacio nos dice que "La intención del Legislador es la de forzar a estos funcionarios a revisar los documentos en -- que intervengan y registren, a efecto de que exijan a las personas partes en dichos documentos, la obtención de las autorizaciones necesarias conforme a la L.I.E. De esta manera, se utilizan a dichos funcionarios como órganos auxiliares de vigilancia del cumplimiento de los preceptos de la L.I.E.". (61)

Como podemos interpretar, el artículo en cuestión, no se dirige a los inversionistas extranjeros que violen la ley de la materia, sino a los funcionarios públicos (Notarios, Corredores y/o Registradores), que por descuido o error involuntario como da a entender el Maestro Gómez Palacio (y a lo que yo agregaría voluntariamente), solapan a dichos inversionistas no insertando en los instrumentos en que intervengan las autorizaciones que en los términos de esta Ley deban expedirse, o cuando autoricen documentos en los que no consten tales autorizaciones, así como para el caso de los encargados de los Registros Públicos, cuando inscriban dichos documentos sin contar - con las autorizaciones correspondientes.

(61) GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio, Ob. cit., p.156.

SANCIONES A NOTARIOS

Hablando de los Notarios en particular, debemos aclarar que su función es muy importante y delicada, por tanto es lógico que se contemplen este tipo de sanciones tan severas como la pérdida de su patente para ejercer.

La Ley del Notariado para el Distrito Federal, define - al Notario de la siguiente manera:

"CAPITULO II"

SECCION PRIMERA

ARTICULO 10.- "Notario es un licenciado en Derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de Ley a los instrumentos en que se consignen los actos y hechos jurídicos..."

En relación con lo anterior, resulta oportuno citar al Lic. Bernardo Pérez Fernández del Castillo, cuando dice que "Independientemente de las disposiciones legales y de las opiniones doctrinales está el hecho indubitable de que la actividad fedataria del notario se realiza en nombre del Estado, en los términos establecidos por la Ley". (62)

(62) PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, Derecho Notarial, Ed. Porrúa, México, 1981, p.123.

Así pues debemos insistir en la importancia de la -- función notarial, ya que como observamos, el Estado deposita toda su confianza en el notario, cuando éste queda investido de fe pública, para que todo aquello que certifique sea creíble.

Como vemos la fe pública notarial, repercute definitivamente en la Sociedad, contribuyendo al orden público y a la tranquilidad social, lo que comprueba su ya destacada importancia.

La función notarial se encomienda para su desempeño a particulares, licenciados en Derecho, mediante la expedición de la "patente" respectiva.

Ahora bien, lo anterior, no quiere decir que la única manera de sancionar a un Notario, sea retirarle la patente; - ésta la podemos considerar dentro de las sanciones, como la - más severa, pero no la única, ya que existen otro tipo de sanciones como la que se contempla en el Capítulo V de la Ley del Notariado (Art. 110) relativa a la suspensión del ejercicio de las funciones de un notario por la siguiente razón:

I.- La sujeción a proceso por delitos intencionales - contra la propiedad mientras no se pronuncie sentencia definitiva absoluta.

La Ley del Notariado además, contempla otro tipo de san
ciones que podríamos considerar menos severas, y así tenemos --
que el artículo 125 nos dice que el notario incurrirá en respon-
sabilidad administrativa por cualquier violación a dicha ley, o
sus reglamentos o a otras leyes, siempre que se cause algún per-
juicio a los particulares que hayan solicitado el servicio del
notario. Las sanciones correspondientes se impondrán por el De-
partamento del Distrito Federal, según la gravedad y demás cir-
cunstancias que concurren en el caso de que se trate, para lo -
cual se listan en el artículo 126 de la ley en cuestión, algunos
de los actos que independientemente de las sanciones penales --
aplicables, pueden ser sancionados con:

I.- Amonestación por escrito.

II.- Con multa de uno a diez meses de salario mínimo gene-
ral para el Distrito Federal.

III.- Suspensión del cargo hasta por un año.

IV.- Separación definitiva.

Finalmente diremos que la Ley del Notariado en su Capí-
tulo VII (Artículo 133) contempla las causas de revocación y can-
celación de patente a un notario y son las siguientes:

"CAPITULO VII"

De la Revocación y Cancelación de la Patente de Notario.

ARTICULO 133.- "Se revocará la patente de notario por --
cualquiera de las siguientes causas".

I.- No iniciar sus funciones conforme a lo dispuesto en
el artículo 27 de esta Ley;

II.- Renuncia expresa;

III.- Fallecimiento;

IV.- Comprobación por el Departamento del Distrito Federal
de que no desempeña personalmente las funciones de notario, con
sujeción a lo dispuesto en esta Ley, sus Reglamentos y demás dis
posiciones aplicables;

V.- Falta de probidad o notorias deficiencias o vicios -
debidamente comprobados en el ejercicio de sus funciones;

VI.- Por no conservar vigente la garantía que responda de
su actuación y;

VII.- Por haber sido condenado por sentencia ejecutoriada,
por delito intencional ,

VIII.- Por haber cumplido 75 años y que a juicio del Depar-
tamento, se encuentre incapacitado para seguir en funciones."

El artículo 134 de la Ley de la materia establece que una
vez comprobado alguno de los supuestos del artículo anterior, el
Departamento del Distrito Federal, por conducto de la Dirección Ge-
neral Jurídica y de Estudios Legislativos, seguirá un procedimiento
que en cada caso y de acuerdo con las circunstancias tomará un curso
particular, con sujeción a lo establecido en el Capítulo VI de la
citada Ley del Notariado, en donde se oír la defensa del presunto respon
ble para que en su caso, sea el Jefe del Departamento del Distrito

Federal, quien haga la declaración de cancelación definitiva de la patente de notario.

Como podemos apreciar, las sanciones a los notarios, pueden ir desde una simple amonestación por escrito, multa o suspensión temporal, hasta la suspensión definitiva, revocación y cancelación de la patente respectiva.

SANCIONES A CORREDORES

Con respecto a los corredores, debemos decir que su actividad está regulada por el Código de Comercio y así tenemos que de acuerdo con el artículo 51 de dicho Código, los co rredores públicos son "agentes auxiliares del comercio, con - cuya intervención se proponen y ajustan los actos, contratos y convenios y se certifican los hechos mercantiles. Tienen - fe pública cuando expresamente los faculta este Código u otras leyes, y pueden actuar como peritos en asuntos de tráfico mer cantil".

El corredor al igual que el notario, cuenta como vemos, con fe pública, razón por la cual debemos entender también su importante y delicada función.

El Código de Comercio en su artículo 52, nos señala que sólo podrán actuar como corredores, las personas "habilitadas"

por la hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), o por los Gobernadores de los Estados. También en dicho numeral se contemplan las sanciones que se aplicarán a quienes violen la disposición anterior, dichas sanciones, consistirán en multas que impondrá la autoridad habilitante, mismas que podrán acumularse diariamente mientras persista la infracción, independientemente de las sanciones penales que también puedan corresponder.

El Código de Comercio en sus artículos 68 y 69, establece las obligaciones y prohibiciones a los corredores, mismas que tendrán que cumplir so pena de ser sancionados de la siguiente manera:

Artículo 71.- Los corredores, además de las penas a - que se hagan acreedores por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, serán sancionados administrativamente -- como sigue:

I.- Con suspensión hasta de un año en caso de infracción al artículo 68 (obligaciones tales como asegurarse de la - identidad y capacidad legal para contratar de las personas en cuyos negocios intervengan, guardar secreto, ejercer personalmente su función, etc.).

II.- Con cancelación definitiva de su habilitación -- cuando ejecuten alguno de los actos que prohíbe el artículo 69 (prohibiciones tales como comerciar por cuenta propia y ser comisionistas, intervenir en contratos ilegales, etc.), o también cuando sean declarados en quiebra, no lleven libro de registro o sean condenados por delitos intencionales cuya pena exceda - en un año de prisión.

Las sanciones serán aplicadas por la autoridad habilitante oyendo al interesado, con intervención del Colegio de Corredores respectivo y de acuerdo con los procedimientos que -- establezca el reglamento.

Es oportuno comentar que el Reglamento de Correduría, data del año 1891 con mínimas reformas a la fecha, lo que hace cuestionar su verdadera vigencia y aplicación.

Ahora bien podríamos considerar, la cancelación definitiva de habilitación o la inhabilitación de un corredor, -- como la sanción más severa a que puede ser sometido; pero el Código de Comercio contempla otro tipo de sanciones que podemos considerar menos severas o menores tales como multas hasta de \$5,000.00 (Cinco mil pesos) y suspensión hasta por seis -- meses.

SANCIONES A REGISTRADORES

Para redondear el presente tema, a continuación nos vamos a referir a los encargados de los Registros Públicos, - empleados éstos, cuya función principal es llevar a cabo la inscripción de documentos, instrumentos, escrituras y actos jurídicos en general que conforme a la ley, deben cumplir con este requisito para que se les de la debida publicidad y puedan surtir efectos ante terceros.

La Ley de Inversiones Extranjeras, en su artículo 30 - segundo párrafo, establece que los encargados de los Registros Públicos que inscriban algún documento en el cual no conste o - no se haya incluido la autorización correspondiente y que deba recabarse para cada acto en los términos de la propia ley, serán sancionados con la pérdida del cargo.

De acuerdo con lo anterior, debemos aceptar que estamos frente a una sanción típicamente administrativa, dirigida a los funcionarios ya señalados, para que éstos cumplan al máximo con sus obligaciones registrales.

Para entender mejor lo expuesto, a continuación y a manera de ejemplo, hablaremos del Registro Público de la Propiedad y de su Reglamento. Así pues, diremos en primer lugar, que la

Dirección General del Registro Público de la Propiedad, cuenta con una Dirección, una Subdirección, un cuerpo de Auxiliares y una serie de oficinas incluyendo su Biblioteca y Archivo.

Es importante destacar que el Director del Registro - que nos ocupa, es depositario de la fe pública registral, para cuyo pleno ejercicio se auxiliará de los Registradores y demás personal de la institución, cada uno en la esfera de su competencia.

El Capítulo XV del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, establece las obligaciones del personal en general; y así tenemos que el artículo 54 de dicho Reglamento, a la letra establece:

Artículo 54.- "De manera general, son obligaciones del personal de la institución:

I.- Cumplir, en su caso, o hacer cumplir las disposiciones emanadas de la ley, de este Reglamento y de las Circulares e Instructivos que gire la Dirección y:

II.- Las demás que sean propias del cargo o empleo que se desempeña".

Así pues, la violación a la ley por parte de algún registrador, resulta de gran trascendencia, ya que con ello se podría llevar a cabo la inscripción en cualquier Registro Público, de algún documento en el que no constasen las autorizaciones --

respectivas, lo que implicaría un grave problema, ya que se estaría dando publicidad a un acto viciado.

Finalmente diremos que esta sanción de pérdida del - cargo para los Registradores, debe ser aplicada por el Departamento del Distrito Federal, ya que de acuerdo con el artículo 2o. del Reglamento del Registro Público de la Propiedad, la Dirección General de dicho Registro, es dependiente del Departamento del Distrito Federal a la cual está encomendada el desempeño de la función registral.

Ahora bien, para sancionar a los encargados de los de más Registros Públicos, pensamos que tienen que ser los Gobernadores de los Estados, toda vez que ellos constituyen la máxima autoridad en este caso, en materia registral.

A R T I C U L O 31

Artículo 31.- "Se sancionará con prisión hasta de nuve años y multa hasta 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 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 hubieren cumplido u obtenido, en su caso".

El artículo en cuestión, en esencia se refiere a la simulación, acción que de acuerdo con el propio numeral, debe ser sancionada con prisión (es decir penalmente) pero por el momento y dado que el capítulo que nos ocupa trata de las sanciones administrativas, diremos que dicho artículo además prevé una sanción de este tipo, es decir una multa.

Así pues, como ya dijimos, más adelante hablaremos en especial de la "Simulación", pero por el momento solamente señalaremos que la multa a aplicarse además de la sentencia de prisión correspondiente, podrá ser hasta por cincuenta mil pesos; dicha sanción debemos aceptar, de ninguna manera, resulta ejemplar dada la trascendencia de un acto de simulación, en relación con el monto máximo de la multa (\$50,000.00 Cincuenta mil pesos, 00/100 M.N.), cantidad que de acuerdo con la actualidad, resulta poco significativa. Como podemos ver en este caso; la multa que se impone al infractor es tan relativa que no sería suficiente para intimidar a los simuladores, razón por la cual podemos considerar que la verdadera sanción ejemplar, representativa y más apegada a la realidad, es la de prisión que también debe aplicarse a este tipo de infractores también llamados "prestanombres" o "testaferros".

RESOLUCION GENERAL No. 10

CLAUSURA DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS

1.- Todo permiso, autorización, licencia o concesión otorgado por cualquier autoridad para la apertura de un nuevo establecimiento, por parte de algún inversionista extranjero que no haya recabado la previa resolución y autorización a que se refieren los artículos 12, fracción III y 15 de la Ley, es nulo, y por lo tanto, la propia autoridad debe dejarlo sin efectos, de oficio, a petición de esta Comisión o de su Secretario Ejecutivo.

2.- Para ello, la misma autoridad debe notificar al interesado la privación de efectos del permiso, autorización, licencia o concesión y conminarlo al inmediato cierre del establecimiento, con la indicación de que, de no hacerlo, se procederá a la clausura después de 15 días de la notificación.

3.- Cuando ninguna autoridad haya intervenido en la apertura del establecimiento, las medidas a que se refiere la parte final del punto anterior, serán tomadas por la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

4.- Las clausuras a que se refieren los puntos anteriores, se ordenarán sin perjuicio de las demás sanciones que procedan en contra de los infractores, por aplicación de la citada Ley y demás leyes y disposiciones relativas".

Cuando iniciamos este tercer capítulo, intentamos un repaso general de la Ley de Inversiones Extranjeras y dijimos - que en el CAPITULO III de dicha Ley, se contempla todo lo relacionado con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras -- (CNIE). También comentamos que con la experiencia de la aplicación de la Ley se demostró que existen algunas situaciones particulares, las cuales resultan más frecuentes que otras o bien - de naturaleza tan especial que ameritan ser aclaradas por dicha Comisión, a través de las llamadas Resoluciones Generales, dictadas en ejercicio de las atribuciones que la propia Ley le confiere.

Así pues, dentro de dichas Resoluciones, encontramos la -- No. 10 (antiguamente R.G.No. 12), la cual específicamente se refiere a la clausura de establecimientos (otra sanción administrativa). Dicha Resolución como ya vimos, cuenta con cuatro puntos ~~que~~ que a saber disponen lo siguiente:

Punto 1.- Establece de manera general y clara, que será nulo todo permiso, autorización, licencia o concesión que haya sido otorgada por cualquier autoridad a algún inversionista extranjero para la apertura de un establecimiento, sin la previa resolución y autorización correspondiente. Como vemos claramente en estos casos, de oficio o a petición de la CNIE o de su Secretario Ejecutivo, la autoridad otorgante debe dejar sin efecto sus autorizaciones.

Punto 2.- De acuerdo con el contenido del primer punto, se señala que la misma autoridad que consintió la apertura del establecimiento, debe notificar al interesado la privación de efectos de la autorización respectiva, conminando al mismo -- tiempo al cierre inmediato del establecimiento en cuestión, -- SO PENA de clausurarlo quince días después de la citada notificación.

Punto 3.- En este punto, se contempla la situación especial de que ninguna autoridad haya otorgado consentimiento alguno para la apertura de un establecimiento; en este caso la propia Dirección General de Inversiones Extranjeras dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, queda facultada para llevar a cabo la clausura del establecimiento ilegal.

Punto 4.- Finalmente la Resolución que nos ocupa, aclara que independientemente de las clausuras de establecimientos observadas, se procederá en contra de los infractores para la aplicación de las demás sanciones que les pudieran corresponder.

De acuerdo con lo antes expuesto, podemos decir que queda perfectamente establecida la sanción de clausura de establecimientos para aquellos inversionistas extranjeros que no hayan -- recabado la previa resolución y autorización necesaria para su apertura de conformidad con la Ley de Inversiones Extranjeras.

Asimismo queda bien definida la competencia de la autoridad encargada de llevar a cabo dicho procedimiento de clausura, ya que tendrá que ser aquella que otorgó el propio permiso, autorización, licencia o concesión. Cuando no exista la intervención de autoridad alguna, también queda claro que la encargada de llevar a cabo dicha clausura, será la Dirección General de Inversiones Extranjeras dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Para este último supuesto, encontramos que los preceptos legales que facultan a dicha Secretaría y a su Dirección General para llevar a cabo las clausuras correspondientes, son el artículo 34 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 30 fracción IV del Reglamento Interior de la propia Secretaría, así como el Acuerdo que adscribe Unidades Administrativas y Delega Facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros Subalternos de la Secretaría, particularmente en el artículo 8° el cual en su párrafo final establece que... las clausuras temporales y los -- arrestos administrativos serán impuestos por los Delegados Federales y los Directores y Subdirectores de Área. Las clausuras definitivas por los Directores Generales.

3.- Sanciones de carácter penal que plantea la L.I.E.

El tema final de nuestro tercer y último capítulo, es el que se refiere a las sanciones de tipo penal que se contemplan en la Ley de Inversiones Extranjeras.

Para comentar este tipo de sanciones, debemos recordar - lo que al respecto señalamos en el capítulo segundo, ya que en esa oportunidad abundamos en dichas sanciones que dijimos, - son mejor conocidas en esa rama del Derecho como "penas".

Así pues, se apuntó que la pena es la sanción que sólo - puede recaer sobre el sujeto culpable de una infracción penal.

De manera particular, manifestamos estar de acuerdo con - el Maestro Fernando Castellanos Tena cuando nos dice que... - "la pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al de lincuente, para conservar el orden jurídico". (63)

Asimismo, se habló de que el castigo a que se refiere la definición anterior, podría afectar desde la libertad o el pa trimonio del infractor, hasta el ejercicio de sus derechos o su propia persona, llegando a la conclusión de que en materia penal, las penas más comunes son las de prisión y la multa.

(63) CASTELLANOS TENA, Fernando, ob.cit., p. 306.

De acuerdo con lo anterior, a continuación hablaremos del artículo 31 de la Ley de Inversiones Extranjeras, numeral este que es el único en contemplar de manera expresa una sanción de naturaleza penal es decir la pena de prisión.

A R T I C U L O 31

Artículo 31.- "Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta 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 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".

Podemos decir con respecto al artículo anterior, que no es difícil entender su verdadero espíritu, ya que el legislador - al incluirlo en la Ley, seguramente pensó en proteger los derechos de los "buenos mexicanos". (¿Por qué decimos buenos mexicanos?). Porque curiosamente quienes podrían violar o caer más fácilmente dentro de los supuestos contenidos en el artículo en cita, serían otros mexicanos que cuando menos deberían de ser - calificados como "malos".

Así pues, el supuesto que se contempla, es la simulación, acción que de acuerdo con el propio numeral debería de ser sancionada con prisión y multa. En la parte final del tema anterior, ya nos referimos a la multa, razón por la cual - en este espacio únicamente nos estaremos refiriendo a la "pena de prisión".

Ahora bien y antes de ocuparnos en especial de la simulación, volvamos a citar al Maestro Luis Rodríguez Manzanera - para dejar apuntado que "la prisión constituye hoy en día el núcleo de los sistemas penales del mundo; constituye el criterio sancionador del hombre corriente, ocupa el centro de todos los sistemas actuales de Derecho Penal". (64)

Con todo lo visto en el presente trabajo, hemos recorrido ya las diferentes sanciones que se contemplan en la Ley de Inversiones Extranjeras, gracias a lo cual, podemos manifestar el gran acierto que desde nuestro punto de vista significó, el haber incluido en este último artículo, la pena de prisión. Tal vez lo único que podríamos lamentar, es el hecho de que dicha pena no se haya establecido como sanción para la mayoría de los supuestos violatorios de la ley; y no exclusivamente para el caso de la simulación, lo que definitivamente pensamos hubiese garantizado una ejemplar aplicación con mejores resultados.

(64) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, ob.cit., p. 135.

Pero dejemos las conjeturas y hablemos de la realidad que es el hecho de que la pena de prisión solamente se aplicará a los simuladores, también llamados prestanombres o testaferros.

¿Qué es la simulación?. Es la "manifestación de voluntad de las partes por medio de la cual declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas..." (65)

El Código Civil en su artículo 2180 define la simulación de la siguiente manera:

Art.- 2180.- "Es simulado el acto en que las partes declaran o confieren falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas".

El artículo 2181 de dicho Código, nos señala que la simulación puede ser de dos tipos:

Es absoluta cuando el acto simulado nada tiene de real y

Es relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia que oculta su verdadero carácter.

(65) PINA, Rafael de y Rafael de PINA VARA, ob.cit., p. 436.

Para el Maestro Jorge Barrera Graf, "El principal acto de simulación consiste en la representación indirecta que se concede a una persona (prestanombre o testaferro), para aparecer como interesado directo (dueño o principal), ocultando que obra por cuenta de uno de los sujetos de la L.I.E.". (66)

¿Cuándo se da la simulación?.

a).- Cuando se encubre el carácter jurídico de un acto bajo la apariencia de otro.

b).- Cuando el acto contiene cláusulas insinceras o falsas que no son verdaderas, y

c).- Cuando por el acto se constituyen o transmiten derechos a personas interpuestas que, consiguientemente, no son aquellos a quienes se refieren. (67)

De acuerdo con el artículo 31 de la Ley de Inversiones Extranjeras, la simulación se da cuando un acto permita a cualquier extranjero (según el artículo 2º de la L.I.E.), el goce o la disposición de hecho de bienes o derechos reservados a mexicanos, o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso.

(66) BARRERA GRAF, Jorge, ob. cit., UNAM, p.153.

(67) PINA, Rafael de y Rafael de PINA VARA, ob.cit., p.436.

Como ya señalamos quien podría simular un acto de -- acuerdo con el supuesto anterior, sería mexicano o inmigrado; y de esta misma forma quienes se podrían beneficiar con dicho acto, serían las personas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2° de la Ley de la Materia.

Ahora bien ya distinguiamos quienes, por un lado pueden físicamente realizar el acto de simulación, y quienes por el otro pueden ser los beneficiados; pero también hagamos la distinción de los supuestos reales de simulación que se contemplan:

Primero sería el caso de la simulación de un acto -- que permita a los extranjeros (definidos en el artículo 2° de la Ley), gozar o disponer de bienes o derechos reservados a -- mexicanos; y

Segundo sería el caso de la simulación de un acto que permita a cualquier extranjero, adquirir bienes o derechos, -- cuando dicha adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido, en su caso.

Estrictamente la redacción del artículo que nos ocupa, dispone que las sanciones a aplicar (prisión y multa), recaerán en quien simule el acto ilegal, sobre lo cual nosotros pensamos,

debe entenderse tan amplio el espíritu de dicho numeral, que se incluya también como infractores, a los propios extranjeros o demás que se beneficien o intervengan en el acto que se simule.

Así pues y con respecto a lo anterior, resulta ilustrativo citar al Profesor Jorge Barrera Graf cuando nos dice que "Infractores serán tanto el sujeto de la inversión extranjera (artículo 2º fracciones I, II, III y IV L.I.E.), y también el inmigrado cuando "por razón de su actividad se encuentre vinculado con centros de decisión económica del exterior", - artículo 6º de la Ley, como persona (física o moral) que inter venga y que provoque el acto o la situación simulada. Es decir, infractores serán las partes del negocio real celebrado, y no sólo quien aparezca ejecutando el acto simulado. Al respecto se aplicaría el Código Penal del Distrito Federal (que rige en toda la República tratándose de un delito federal, -- artículo 1º como sería éste), cuyo artículo 13 dispone que son responsables de los delitos los que intervienen en la concepción, preparación o ejecución de ellos (fracción I); los que indican o compelen a otro a cometerlo (fracción II); los que presten auxilio o cooperación de cualquier especie para su ejecución (fracción III), y los que en casos previstos por la Ley, auxilien a los delincuentes una vez que estos efectuaron una acción delictuosa (fracción IV). (68)

(68) BARRERA GRAF, Jorge, ob.cit., UNAM, p.152.

Por otro lado es necesario señalar que para comprobar el acto de simulación, es tan difícil dada la naturaleza del mismo, ya que, aparentemente siempre figurará como titular un mexicano que para comprobarle su ilegal representación, - tendría que surgir a la luz pública el convenio privado que comprobara clara o expresamente su nexo con los extranjeros beneficiados, mismos que por propia seguridad difícilmente lo permitirían dada la responsabilidad que ésto les significaría.

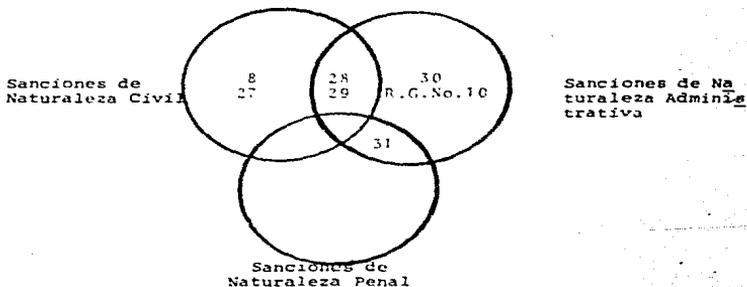
Finalmente y al igual que lo hicimos cuando señalamos el gran acierto que desde nuestro punto de vista significaba el haber incluido la pena de prisión como sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras, debemos destacar el hecho de su nula aplicación, ya que si nos remontamos en el tiempo de vigencia de la citada Ley (desde 1973), no recordamos ningún caso que se haya sancionado de esa manera y si por el contrario pensamos existen gran número de actos simulados a cargo de prestanombres, testaferros o simplemente "malos mexicanos".

B.- Conclusión al respecto.

Este Tercer Capítulo (Del régimen de sanciones previsto en la L.I.E.), concluye nuestro trabajo; y como podemos observar es en donde se conjugan todos los temas tratados.

En este orden de ideas, pudimos clasificar las sanciones que contempla la Ley de Inversiones Extranjeras de acuerdo con su naturaleza, lo cual queda resumido en un simple esquema que gráficamente nos muestra lo siguiente:

ARTICULOS



Después de intentar el esquema anterior, podemos interpretarlo de la siguiente manera:

1.- Estrictamente son sanciones de naturaleza civil, la nulidad y el no pago de dividendos, supuestos contenidos respectivamente, en los artículos 8 y 27 de la Ley de Inversiones Extranjeras; las primeras por referirse a la nulidad de los actos que se realicen sin la autorización que corresponde,

y las segundas que se derivan de una omisión a la Ley de la -
materia (es decir no cumplir con los registros que establece
la propia Ley).

2.- La naturaleza de las sanciones que se contienen
en los artículos 28 y 29 de la L.I.E., corresponden a las ra-
mas Civil-Administrativa, las primeras por contemplar una nu-
lidad de los actos que se efectúan en contravención a las dis-
posiciones de la Ley así como una multa; y las segundas por -
establecer una responsabilidad solidaria de los funcionarios
de las empresas responsables del cumplimiento de las obligacio-
nes que establece la Ley, incumplimiento que se especifica --
será sancionado con una multa.

3.- El artículo 30 de la Ley de la materia, así como
la Resolución General No. 10 de la Comisión Nacional de Inver-
siones Extranjeras, resultaron ser los únicos ordenamientos en
contemplar una sanción Administrativa propiamente dicha. Lo -
anterior lo comprobamos fácilmente al conocer en primer lugar
el espíritu de dicho numeral que no es otro que el de sancionar
a los funcionarios públicos tales como Notarios, Corredores y/o
Registradores, cuando éstos autoricen o inscriban documentos -
en los que no consten las autorizaciones que correspondan en -
los términos de la propia Ley.

Específicamente las sanciones de las que hablamos, -
resultan ser respectivamente las siguientes:

- Para los Notarios - La pérdida de su patente.
- Para los Corredores - La inhabilitación; y
- Para los Registradores - La pérdida del cargo.

Por otro lado como ya señalamos, también encontramos como clásica sanción Administrativa, la contenida en la Resolución General No. 10 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por referirse a la clausura de establecimientos, cuando no se haya recabado la previa resolución y autorización de la citada Comisión o de su Secretario Ejecutivo para la apertura de los mismos.

4.- Finalmente diremos que la conclusión a que llegamos con respecto al contenido del artículo 31 de la L.I.E., es que se trata de una sanción que obedece por su naturaleza a las ramas Penal-Administrativa.

Lo anterior se afirma, en función de que se establece la pena de prisión y multa para los simuladores que permitan con su acción el goce o la disposición de hecho por parte de inversionistas extranjeros, de bienes o derechos reservados a los mexicanos o cuya adquisición estuviere sujeta a determinadas autorizaciones.

C O N C L U S I O N E S

1.- La Sanción en "estricto sentido", es una consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de la Ley.

2.- La Sanción generalmente representa la consecuencia jurídica que asegura la ejecución de una ley, pero esta consecuencia no siempre va a significar la aplicación de un castigo o pena; ya que la sanción también puede significar una recompensa.

3.- La Sanción en "sentido amplio", puede manifestarse de las siguientes maneras:

- a) Como la aplicación de un castigo o pena,
- b) Como recompensa,
- c) Como la forma de autorizar una ley,
- d) Como la causa que genera la creación o el ejercicio de un derecho,
- e) Como el medio de dar validez a un convenio.

4.- La Coacción, representa la posibilidad con que cuenta el órgano ejecutor para hacer valer una sanción, inclusive, utilizando un medio coercitivo para la aplicación forzada que obligue al sujeto a cumplir con la sanción que le corresponda.

5.- En el Derecho Positivo Mexicano, existen dos medios de coacción perfectamente definidos para hacer cumplir las sanciones:

- a) En los casos de obligaciones de hacer algo, - existen los medios de apremio que se gradúan desde la multa, la duplicación de ésta, el auxilio de la fuerza pública, o el arresto personal; y
- b) En los casos de obligaciones de dar o de pago, después de transcurrir los términos perentorios concedidos al obligado para un cumplimiento voluntario, la ley autoriza que el órgano ejecutor secuestre bienes suficientes para sacarlos a remate y hacer el pago al que se obtuvo derecho.

6.- La sanción en el Derecho Mexicano, se manifiesta - en infinidad de formas y así en tres de sus grandes ramas (Civil, Administrativa y Penal), destacan como sanciones características respectivamente, la nulidad, la multa y la prisión.

7.- La sanción que se establece en el artículo 8º de - la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inver-- sión Extranjera por su naturaleza, corresponde a la rama del De-- recho Civil toda vez que se refiere a la "nulidad" que recae - en todos los actos que se realicen sin la autorización que co-- rresponde de acuerdo con el propio numeral.

8.- La naturaleza de la sanción que se contempla en el artículo 27 de la Ley de Inversiones Extranjeras, también corre-- ponde a la rama Civil, ya que se trata del "no pago de dividendos" para las sociedades que no cumplan con las inscripciones a que se refiere la propia Ley en el Registro Nacional de Inver-- siones Extranjeras; tratándose prácticamente de actos nulos.

9.- Con respecto a la sanción que se contiene en el artículo 28 de la Ley de la materia, pensamos definitivamente, que es la más importante de toda la ley dado el alcance de su contenido el cual de manera general, contempla que "Serán nulos, y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta Ley"... "Además de la aplicación de una multa". La naturaleza de las sanciones en cita, corresponden a las ramas Civil-Administrativa.

10.- El artículo 29 de la Ley en estudio, se refiere a una sanción con doble carácter que pertenece a las ramas Civil-Administrativa, lo anterior se afirma en función del contenido del propio numeral, el cual se refiere a la "responsabilidad solidaria" de los funcionarios encargados de la observancia de las obligaciones que establece la Ley de Inversiones Extranjeras; incumplimiento que se dice, será sancionado con una "multa".

11.- La naturaleza de la sanción prevista en el artículo 30 de la citada Ley de Inversiones Extranjeras, podemos afirmar que corresponde estrictamente a la rama Administrativa, toda vez que dicho precepto legal se refiere a la "manera de sancionar a los funcionarios públicos" tales como, Notarios, Corredores y/o Registradores, cuando éstos autoricen o inscriban documentos en los que no consten las autorizaciones que correspondan en los términos de la propia Ley.

12.- La fórmula de sanciones contenida en el artículo 31 y último de la L.I.E., por su naturaleza pertenece a las ramas Penal-Administrativa, ya que se contempla a la "Pena de --prisión" y a la "multa", como sanciones aplicables a los simuladores que permitan con su actitud, el goce o la disposición de hecho por parte de inversionistas extranjeros, de bienes o derechos reservados a los mexicanos o cuya adquisición estuviera sujeta a determinadas autorizaciones.

13.- La Resolución General Número 10 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, prevé la "clausura de establecimientos", como sanción aplicable a los inversionistas extranjeros que no cumplan con la previa resolución y autorización a que se refiere la propia Ley de la materia en la apertura de algún -establecimiento. Dicha sanción, definitivamente es de naturaleza Administrativa.

14.- El incluir todas y cada una de las sanciones que hemos visto en la Ley de Inversiones Extranjeras, debemos considerarlo un gran acierto toda vez que, un acto contrario a la L.I.E., puede ser sancionado de acuerdo con sus características particulares de varias maneras; y así puede corresponderle desde una nulidad y/o la aplicación de una multa, hasta la clausura o inclusive la pena de prisión. Esta amplia gama de sanciones definitivamente pensamos deberían garantizar la seguridad jurídica y positiva aplicación de la Ley con el consiguiente cumplimiento de sus objetivos.

15.- Finalmente y así como destacamos el gran acierto de los legisladores al incluir todas las sanciones que se contienen en la Ley de Inversiones Extranjeras: también debemos manifestar una modesta pero necesaria crítica a la citada Ley y sus sanciones, crítica que podemos sintetizar en dos puntos fundamentales:

a) En la falta de un capítulo específico de la Ley de la materia, el cual agrupe todas y cada una de las sanciones que se contemplan, capítulo que podría titularse sencillamente, "De las Sanciones". Lo anterior obedeciendo simplemente a un principio de orden y buena técnica jurídica; y

b) En la mala o nula aplicación de la Ley que nos ocupa, en lo que a sus sanciones se refiere, toda vez que en la actualidad y a una década de su publicación, todavía no encontramos - por ejemplo, un sólo caso de sanciones a simuladores, prestanombres, testaferros o como se les quiera llamar, lo que sinceramente habla de su nula aplicación ya que siendo honestos y realistas, no podríamos negar la existencia de tantos casos susceptibles de ser sancionados conforme a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1979. 606 p. ilus.
- ALVAREZ DE LA CADENA, Héctor. Participación Extranjera; Transferencia de Tecnología e Inversiones. Ed. Diana, México, 1983. 218 p. ilus.
- BARRERA GRAFT, Jorge. Inversiones Extranjeras; Régimen Jurídico, Ed. Porrúa, México, 1975. 211p.
- BARRERA GRAFT, Jorge. La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México. Ed. UNAM, México.
- BERGER, Adolf. Encyclopedic Dictionary of Roman Law. The American Philosophical Society. Philadelphia, 1953.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano; Parte General. 13a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980. 958 p.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal Anotado. 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976. 810 p.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal; Parte General. 10a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976. 337p.
- COMITE BILATERAL DE HOMBRES DE NEGOCIOS MEXICO-ESTADOS UNIDOS-SECCION MEXICANA. Inversiones Extranjeras Privadas Directas en México. Coordinado por Héctor Vázquez Tercero. México. 1971. 371p.
- ESCRICHE, Don Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación: Civil, Penal, Comercial y Forense. 28a. ed., Ed. Calleja e Hijos, Madrid, 1842.
- FLORIS MARGADANTS, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 4a. ed., Ed. Esfinge, México, 1980. 223 p.
- FLORIS MARGADANTS, Guillermo. El Derecho Privado Romano. 7a. ed., Ed. Esfinge, México, 1977. 530 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 20a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980. 490 p.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976. 752 p.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 11a. ed., Ed. Porrúa, México, 1963. 444 p.
- GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio. Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México. Ed. La Impresora Azteca, México, 1974. 270 p.
- GUTIERREZ ALVIZ, Faustino. Diccionario de Derecho Romano, -- Ed. Instituto Editorial Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones, S.A., Madrid, 1948.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. - 5a. ed., Ed. Cajica, México, 1974. 946 p.
- LUTZESCO, Georges. Teoría y Práctica de las Nulidades. Tr. de Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1978. 412 p. Colección de Obras de Derecho.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Precolonial. 4a. ed., Ed. Porrúa, México, 1971. 165 p. ilus.
- PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Derecho Notarial. Ed. Porrúa, México, 1981. 331 p.
- PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Tr. José - Fernández González, E. Nacional, México, 1971. 717 p.
- PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 10a. ed., Ed. Porrúa, México, 1981. 500 p.
- RAMOS GARZA, Oscar. México ante la Inversión Extranjera: Legislación, Políticas y Prácticas. 3a. ed., Ed. Docal, México, 1974. 419 p.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 19a. ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1970. 1424 p.
- RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Introducción a la Penología: (Apuntes para un texto), México, 1978. 246 p.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. 12a. ed., -- Ed. Porrúa, México. 1980. I Vol.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina Legislación y Jurisprudencia. 7a. ed., Ed. Porrúa, México. 1976. 2 Vol.

F U E N T E S

ACUERDO QUE ADSCRIBE UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y DELEGA FACULTADES EN LOS SUBSECRETARIOS, OFICIAL MAYOR, DIRECTORES GENERALES Y OTROS SUBALTERNOS DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE -- CHIHUAHUA, MEXICO, OAXACA, PUEBLA, TLAXCALA, VERACRUZ Y ZACATECAS.

CODIGO DE COMERCIO.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.

LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL.

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

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION GENERAL.

REGLAMENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.

RESOLUCIONES GENERALES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.