

300609

49

2ej

UNIVERSIDAD LA SALLE



ESCUELA DE DERECHO

Incorporada a la U.N.A.M.

*LA INVERSION EXTRANJERA
EN MEXICO.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
ELVA ELOISA OCAMPO BELTRAN

Asesor de Tesis:
LIC. JAIME VELA

México, D. F.

1992



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.

LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO
I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	1
I. CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA	3
II. CLASIFICACION DE INVERSION EXTRANJERA	9
III. ANTECEDENTES DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO	11
A. México independiente hasta la constitución de 1917	11
B. Constitución política de 1917	14
C. Ley orgánica de las fracciones I y IV del artículo 27 constitucional y su reglamento	18
D. Decretos de 1942, 1944 y 1945	20
E. Acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y leyes con regulación específica	26
F. La comisión Mixta Intersecretarial	27
IV. LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA	29
V. REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA Y RESOLUCIONES DE LA CNIE	35
VI. INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	41

A. Formas de inversión extranjera directa	41
B. Ventajas de la inversión extranjera directa	41
VII. LA INVERSION EXTRANJERA ANTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS.	45
VIII. LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ANTE EL FUTURO DE MEXICO	49
IX. CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFIA	56
LEGISLACION	57

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

En el año de 1973 se publicó y entró en vigor la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (la "Ley") limitando en términos generales la participación extranjera en empresas mexicanas al 49%, independientemente de impedir dicha participación en actividades que ya se encontraban reservadas exclusivamente al Estado Mexicano como la explotación del petróleo y la producción y distribución de electricidad, así como otras reservadas exclusivamente a mexicanos como la radio, la televisión y transportes públicos terrestres, aéreos y marítimos.

La participación extranjera mayoritaria solo se permitió previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

el 16 de mayo de 1989 se publicó el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras y las Resoluciones Generales expedidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, derogando también otras disposiciones administrativas que establecían obligaciones y restricciones a inversionistas extranjeros. El Reglamento permite a través de los artículos 5° y 6° transitorio, con sujeción a ciertos requisitos y compromisos, la participación extranjera hasta en un 100% sin requerir de la autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En los últimos años y especialmente en 1991, la inversión extranjera ha resultado un factor muy importante de impulso para coadyuvar en la recuperación económica y social de México apoyando proyectos de inversión tanto públicos como privados.

Sin embargo, la agrupación de los países en bloques como lo es la participación de México en un Tratado de Libre Comercio

con los Estados Unidos y el Canadá, como el resultado del fin de la llamada "Guerra Fría" y la abierta participación de los países del exbloque socialista en los flujos de comercio y capital, hace necesaria que las economías de las naciones se modernicen abriendo sus estructuras que permitan bajo esquemas más competitivos atraer mayor participación extranjera como capital de riesgo.

Por tal motivo, con el presente trabajo pretendo analizar la ley y el reglamento en cuanto a sus funciones como herramientas de promoción o limitación de la inversión extranjera directa en México y en su caso la necesidad de contar posiblemente con un nuevo ordenamiento que sea más flexible y acorde con las estructuras mundiales que promueva nuevas estructuras de inversión que otorguen seguridad jurídica a los extranjeros que inviertan en el país.

I. CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA

Con el objeto de poder definir el concepto "inversión extranjera" es necesario analizar el significado de las palabras inversión y extranjero, para posteriormente revisar este concepto.

La palabra inversión proviene del latín "inversio-onem", que se define gramaticalmente como "la acción y efecto de invertir". A su vez, invertir, se deriva del vocablo latino "invertere", que gramaticalmente y hablando de capitales se refiere a su empleo, gasto y colocación en aplicaciones productivas." (1)

Para los diccionarios especializados el término "inversión" es definido como "... el uso de factores de producción para producir bienes de capital que satisfagan las necesidades del consumidor, de una forma indirecta pero más plena en el futuro". (2)

Ignacio Gómez Palacio, define a la inversión de la siguiente manera:

"Cuando una persona destina bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin con el propósito de obtener un beneficio, ingreso o utilidad, está invirtiendo," y agrega diciendo que, "hay inversiones productivas e improductivas;

(1) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1970.

(2) Diccionario de Economía Oidos-Tay, S.A. Ediciones Barcelona, pp. 311 y s.

lo que cataloga o caracteriza el acto como inversión es la colocación inicial y no el resultado". (3)

Por otra parte, la palabra extranjero proviene del latín "extraneus", extraño", "persona que no es súbdito del país de que se trate". (4) Para Carlos Arellano García, extranjero es "La persona física o moral que no reúne los requisitos establecidos por el sistema jurídico de un Estado determinado, para ser considerado como nacional". (5) Esta definición según lo admite su autor se obtiene por exclusión como lo vemos también en la regulación jurídica vigente y en especial lo que se considera como extranjero conforme a nuestra Constitución que en su artículo 33 señala: "Son extranjeros lo que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 ..." (6)

Por su parte el artículo 30 establece las formas de adquirir la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización de acuerdo a lo siguiente:

"Artículo 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

-
- (3) Gomez Palacio, Ignacio, Analisis de la Ley de Inversiones Extranjeras, Edicion del Autor, Mexico 1974, p. 20.
- (4) Vocabulario Juridico, (Traduccion de Horacio Aquiles Ciaglianone), Ediciones de Palma, Buenos Aires 1961, p. 272.
- (5) Arellano Garcia, Carlos, Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, S.A. México 1980, p. 288.
- (6) Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1991, p. 38 y 39

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de Naturalización, y.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan su domicilio dentro del territorio nacional." (7)

La Ley de Nacionalidad y Naturalización reitera lo establecido en la Constitución y define a los extranjeros

(7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. P. 37

como aquellas personas que no sean mexicanas conforme a las disposiciones de esa misma ley, que señala, en sus artículos primero y segundo, quiénes son mexicanos por nacimiento; quiénes son mexicanos por naturalización y cuales son las personas morales de nacionalidad mexicana. Asimismo su artículo 5 dispone que son personas morales de nacionalidad mexicana" las que se constituyan conforme a la leyes de la República y que tengan en ella su domicilio legal". Asimismo en sus artículos 30 y 32 se establece la igualdad de aplicación de las leyes mexicanas para nacionales y extranjeros y otorga a los extranjeros el derecho de apelación en vía diplomática, en los casos de denegación de justicia o retardo voluntario y notoriamente malicioso en su administración. (8)

Una vez comentados los significados de las palabras Inversión y Extranjero, pasaremos a definir la expresión "Inversión Extranjera" de acuerdo a lo siguiente:

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera define a la inversión extranjera como "aquella que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras y la que se efectúe a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros". (9) De acuerdo a este

(8) Estatuto legal de los extranjeros, Ley de Nacionalidad y Naturalización, Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1991 P. 13, 14, 20 y 21

(9) Arellano García, Carlos, Op. Cit. P. 475

concepto, la nacionalidad de la inversión extranjera se deriva de la nacionalidad de la persona titular del capital y no de la procedencia del capital.

Asimismo Arellano García define a la inversión extranjera como "La acción y efecto de colocar capital, representado en diversas formas, en países diferentes de aquel en donde se obtienen los beneficios de la aplicación de los recursos".

(10)

El artículo 2° de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera ("LIE") define lo que se considera como inversión extranjera, de acuerdo a lo siguiente:

"Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital

extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa". (11)

Asimismo este artículo sujeta a las disposiciones de la LIE a las inversiones que realicen las personas mencionadas en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia Ley se refiere, como pueden ser: la facultad de determinar el manejo de la empresa a través de administradores o directores de la misma; la apertura de establecimientos y sucursales; el inicio de nuevas actividades económicas o el inicio de nuevas líneas de productos; o bien a través de acuerdos contractuales para establecer uniones, agrupaciones o empresas en las que se pacte a favor del extranjero el control de la empresa mexicana, o de las actividades fundamentales de ella, a cambio por ejemplo, de asistencia técnica, de uso de marcas, de concurrencia a mercados extranjeros, obtención de utilidades en empresas que en su país manejen los extranjeros. (12)

(11) Gómez Palacios Ignacio, Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento Comentados, Editorial Themis, Mexico, 1989, p. 20

(12) Barrera Graf, Jorge, Inversiones Extranjeras Régimen jurídico, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1975, p. 19

II. CLASIFICACION DE INVERSION EXTRANJERA

Oscar Ramos Garza, no nos da una definición genérica de lo que debemos entender por inversión extranjera, sino que nos dice que existen dos formas en las que se puede clasificar a la inversión extranjera A) directa y B) indirecta.

A) "La inversión extranjera directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también particulares en un país extranjero. Puede efectuarse a través del otorgamiento de toda clase de créditos a personas físicas y morales del país receptor, cuya única finalidad y atractivo consiste en la obtención del interés pactado. Puede efectuarse también a través del establecimiento de un negocio propio encaminado a producir utilidades, o bien mediante la compra de un negocio ya establecido y agrega, que en estos casos la inversión extranjera, puede ser única o mixta. Es única cuando el capital del negocio es exclusivamente extranjero y es mixta cuando además del capital extranjero existe capital nacional". (13)

B) "La inversión extranjera indirecta es aquella efectuada generalmente a través de préstamos entre gobiernos a empresas públicas, o a través de la colocación de valores bursátiles

(13) Ramos Garza, Oscar, México ante la Inversión Extranjera, La Impresora Azteca, S. de R.L., segunda edición, México 1972. P. 13

oficiales del país receptor del crédito en las bolsas de valores del país que otorga el crédito". (14)

Por su parte, Gómez Palacio, hace la misma clasificación y nos dice que la diferencia entre la inversión directa y la inversión indirecta radica fundamentalmente en el grado de control del inversionista extranjero, es decir, en tanto que la inversión extranjera indirecta se dirige al otorgamiento de préstamos y adquisición de valores mobiliarios; la inversión extranjera directa, implica el control de empresas o negociaciones en las que participa el inversionista extranjero". (15)

Jorge Amigo Castañeda, Director General de Inversiones Extranjeras, define a la inversión extranjera directa como:

"Todos aquellos aportes de capital provenientes del exterior, propiedad de personas físicas o sociedades extranjeras destinadas al capital de una sociedad, en moneda libremente convertible, en maquinaria o equipo, con derecho a la re-exportación de su valor y a la transferencia de utilidades al exterior". (16)

Una vez analizado el concepto de inversión extranjera y su clasificación nos enfocaremos a comentar el desarrollo y

(14) Ramos Garza, Oscar, Op. Cit. P. 14

(15) Gómez Palacio, Ignacio, Op. Cit. P. 20 y 21

(16) Amigo Castañeda, Jorge y Lucero, Miguel Ángel, Apuntes del diplomado en Inversiones Extranjeras y Propiedad Industrial, Universidad Anahuac, Mexico, 1989

regulación de la inversión extranjera directa ("IED") en México.

III. ANTECEDENTES DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

A. MEXICO INDEPENDIENTE HASTA LA CONSTITUCION DE 1917

Los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, contienen en el artículo 15 una facultad de opción para los mexicanos avocindados en España y para los españoles residentes en el país a efecto de que pudieran adoptar una u otra patria, absteniéndose de hacer referencia alguna a la nacionalidad o a la regulación de sociedades. (17) De la misma manera, las leyes constitucionales de 1824, 1836, 1843 y 1847, no hacen mención de las sociedades extranjeras y se refieren sólo en partes aisladas a la condición de los extranjeros como personas físicas; tampoco la Constitución de 1857 atribuía todavía la nacionalidad mexicana a las personas morales, ni los Códigos Civiles de 1870 y 1884 se refirieron en su articulado a una posible asignación de nacionalidad a las sociedades civiles o mercantiles, o a alguna disposición que regulara la participación de extranjeros en sociedades o asociaciones mexicanas (18).

Hasta el año de 1886 es cuando en el artículo 5° de la Ley de Extranjería y Naturalización se regula expresamente la

(17) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 291 y 292

(18) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 292

nacionalidad de las sociedades disponiendo que: "La nacionalidad de las personas o entidades morales, se regula por la ley que autoriza su formación; en consecuencia, todas las que se constituyan conforme a las leyes de la República, serán mexicanas, siempre que además tengan en ella, su domicilio legal". (19) Asimismo en dicho precepto se establecía que "Las personas morales extranjeras gozan en México de los derechos que les conceden las leyes del país de su domicilio, siempre que éstas no sean contrarias a las leyes de la Nación". (20)

Este artículo 5° deja fuera de toda duda la atribución de la nacionalidad a las personas morales. En congruencia con la tendencia de la Ley de Extranjería y Naturalización, el Código de Comercio de 1889, en los artículos 265, 266 y 267, derogados y sustituidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934, se refería expresamente a las sociedades extranjeras y por tanto es de concluirse que admitía la existencia de la nacionalidad, de las sociedades. (21) Sin embargo no existía una disposición que en forma expresa regulara la participación de extranjeros y sus actividades en México. No obstante lo anterior, a finales del siglo pasado las inversiones extranjeras (principalmente europeas), se dirigieron hacia la adquisición de títulos públicos y a la explotación de recursos naturales, especialmente de metales preciosos en México.

(19) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 292

(20) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 292

(21) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 293

Asimismo, en esta época el gobierno mexicano promovió la inyección del capital foráneo en áreas estratégicas para el crecimiento económico, como lo eran la minería, los sistemas ferroviarios, la metalurgia y la producción petrolera, entre otras.

En este período, desde el punto de vista regulatorio, no existían límites a la participación de la IED, por el contrario se establecieron una serie de estímulos e incentivos para las operaciones de inversión, ya que se veía a la inversión extranjera como la piedra angular de desarrollo.

El desenvolvimiento de la IED encontró un obstáculo importante en el estallido de la Revolución Mexicana, que frenó el flujo de los recursos extranjeros al país.

A la terminación de la Revolución Mexicana el gobierno intentó nuevamente reactivar la economía del país. Esta vez, sin embargo, el Estado concentró sus esperanzas de crecimiento en el sector privado nacional, dejando a un lado a la IED, e iniciando un régimen regulatorio sustentado en los postulados de la Constitución de 1917.

B. CONSTITUCION POLITICA DE 1917

En Nuestra Carta Magna expedida el 5 de febrero de 1917, existen diversas disposiciones que regulan la condición de los extranjeros y sus actividades en México, entre las cuales se encuentran las contenidas en los artículos 1, 2, 4, 9, 12, 13, 27, 32, 33 y 73 fracciones X y XVI.

Pensamos que el artículo 27 es uno de los más importantes pues de él se derivan la mayoría de las leyes especiales que regulan el régimen de propiedad al que deben sujetarse tanto los mexicanos como los extranjeros, así como aquellas leyes que regulan las actividades relacionadas con el petróleo, la minería, la energía eléctrica, las vías generales de comunicación, entre otras.

De esta manera comentaremos algunos principios importantes que se establecen en este artículo 27 y que se relacionan con la inversión de los extranjeros en México. (22)

Los primeros 6 párrafos del artículo 27 constitucional establecen las siguientes máximas:

1. El Estado Mexicano tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y tiene el derecho de

(22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit. P. 22, 23, 24, 25 y 26.

transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada.

Es decir, el Estado Mexicano puede enajenar el dominio de ellas a los particulares y entre éstos, a los nacionales y a los extranjeros.

2. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

3. Los bienes descritos en los párrafos cuarto y quinto son bienes del dominio directo de la nación, son inalienables e imprescriptibles y por tanto no pueden adquirirlos los extranjeros, en la inteligencia de que la explotación, el uso o el aprovechamiento de esos bienes únicamente puede realizarse mediante concesiones otorgadas a los particulares o a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

4. No se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán las que se haya

otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos.

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

Por otra parte la fracción primera del artículo 27 Constitucional establece el régimen de propiedad y las limitaciones que afectan a los extranjeros en este sentido, de acuerdo a lo siguiente:

1. La regla general es que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

2. La anterior regla está limitada con la facultad que tiene el Estado Mexicano para conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al Convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En esa parte de la fracción I del artículo 27 Constitucional se consigna lo que se conoce como "Cláusula Clavo".

3. La tercer regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 es que, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio sobre las tierras y aguas.

4. La cuarta regla que se desprende de la fracción I del artículo 27 consiste en la posibilidad de que el Estado Mexicano, de acuerdo con los intereses públicos y los principios de reciprocidad, y a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceda autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

**C. LEY ORGANICA DE LAS FRACCIONES I Y IV DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL Y SU REGLAMENTO**

Esta Ley (D.O. 21 de enero de 1926) contiene también algunos aspectos relevantes que afectan a los extranjeros, de acuerdo a lo siguiente: (23)

(23) Arellano García, Carlos Op. Cit. P. 453 y 454

A) Se reproduce la prohibición del artículo 27 constitucional para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros en las playas (llamada zona prohibida o restringida), ampliando la prohibición establecida a los extranjeros, a aquellas sociedades en las que participen socios extranjeros o que permitan la participación de éstos. Asimismo en este precepto se reitera el principio de la "Cláusula Calvo" contenida en el artículo 27 Constitucional.

B) Se establece el principio de que no podrán participar extranjeros en un 50% o más del interés de las sociedades mexicanas que posean fincas rústicas.

C) Se establece la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de ciertos derechos por parte de extranjeros.

Para complementar esta Ley, el 29 de marzo de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional que establecía diversos principios que regularon por muchos años las disposiciones que deberían contener los estatutos sociales de sociedades mexicanas relativos a la participación de extranjeros de acuerdo a lo siguiente: (24)

(24) Pérez Nieto, Leonel, Derecho Internacional Privado, Harla, S.A. de C.V. Mexico, 1934 P. 126.

- Se sanciona con pérdida del empleo a los funcionarios que autoricen la transmisión del dominio de bienes inmuebles a individuos o sociedades extranjeras dentro de la "zona prohibida".

- Se establece la obligación de transcribir, en toda escritura pública de sociedades o asociaciones que estén en posibilidad de administrar socios extranjeros la "Cláusula Calvo".

- Se limita hasta el 49% la participación de extranjeros en sociedades mexicanas constituidas para la adquisición de fincas rústicas con fines agrícolas.

- Se prohíbe que las sociedades mexicanas que pretendan adquirir bienes dentro de la "zona prohibida", admitan socios extranjeros.

Cabe señalar que este Reglamento fue abrogado por el Artículo Segundo Transitorio del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989.

D. DECRETOS DE 1942, 1944 y 1945

Al final de los años treinta se concretiza la política nacionalista que se venía gestando en los años previos. El gobierno mexicano adoptó nuevos objetivos que afectaron directamente a las empresas del exterior. En esta etapa se

implementaron medidas importantes que tuvieron un impacto para la presencia de la IED en México; destacó la expropiación de la industria petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles y la creación de la Comisión Federal de Electricidad, medidas que trajeron consigo una disminución severa e inmediata de los flujos de la IED al país.

Al inicio de los años cuarentas se mantuvo el distanciamiento con la IED, teniéndose como prioritario el contar con una base industrial sólida centrada en el sector privado nacional. Es en esta época, la estabilidad económica permite al gobierno otorgar múltiples apoyos a la industria mexicana. Paralelamente, con una perspectiva proteccionista México se vuelve, de nueva cuenta, un punto de interés para los inversionistas extranjeros al ser considerado como proveedor ideal de bienes para el frente bélico en la segunda guerra mundial, además de tener en existencia materias primas baratas y abundantes.

Conforme avanza la década de los cuarenta se publican diversos decretos que reglamentaban la IED en México que comentaremos brevemente a continuación:

El 1° de junio de 1942 se publicó un decreto que aprobó la suspensión de las garantías individuales consignadas en nuestra Constitución, durante todo el tiempo en que México estuviera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón,

autorizando al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la administración pública.

Con base en esa autorización y con objeto de controlar la inversión de capital extranjero en México, el Poder Ejecutivo expidió el 29 de junio de 1944 un decreto que fue publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1944, que estableció principalmente que: (25)

Durante el tiempo en que permaneciera en vigor la suspensión de garantías decretadas el 1° de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros, sólo podrían mediante permiso que previamente y en cada caso otorgase la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dedicasen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa, o de explotación con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles;

- b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;

(25) Ramos Garza, Oscar, México ante la inversión extranjera, la Impresora Azteca, S. de R.L., México 1972, P. 19, 20, 21, 22 y 23.

- c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos o rústicos.
- d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional, y
- e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

El arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario fuera extranjero o sociedad mexicana que tuviera o pudiera tener socios extranjeros, fueron asimilados a las adquisiciones citadas en los incisos anteriores.

También el decreto que analizamos señaló que sería necesario el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

1. Para la constitución de sociedades mexicanas que tuvieran o pudieran tener socios extranjeros:
2. Para la modificación o transformación de sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyeran o que modificasen en cualquier forma su objeto social; y.
3. Para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pasaren a socios extranjeros el control de alguna empresa.

El 28 de septiembre de 1945 se expidió otro decreto que fue publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1945 en el que fundamentalmente se establecía lo siguiente:

1. A partir del 1° de octubre de 1945 quedaba levantada la suspensión de garantías decretada el 1° de junio de 1942, y se restablecía, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud;

2. Quedaban sin efecto todas las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en el ejercicio de la facultad emanada del decreto del 1° de junio de 1942;

3. Se ratificaban y declaraban vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo, para legislar en todos los ramos de la administración pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto apareciere declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

4. Se ratificaba con carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos de la Ley de Secretarías de Estado y la Orgánica del Gobierno del Distrito Federal.

Hasta hace algunos años existía una gran controversia respecto del alcance de lo dispuesto por el decreto de 1945, ya que unos afirmaban que éste había derogado al decreto de 1944 y otros sostenían que lo había ratificado con carácter de ley por referirse a una intervención del estado en materia económica. Sin embargo estos decretos fueron abrogados por el Artículo 5° Transitorio de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.

El despegue de la IED en México se manifestó realmente en la década de los cincuentas cuando se consolidó la política de desarrollo económico basada en el modelo de substitución de importaciones, que propugnó por la restricción a las importaciones de bienes, en particular, los de consumo final, buscando que fuesen producidos domésticamente.

Esta política tuvo una marcada influencia en la evolución de la IED en México. En primer lugar, las empresas extranjeras pasaron de ser casi exclusivamente comercializadoras de productos importados a productoras de bienes, aunque, en una primera etapa. El esquema productivo se limitaba a ensamblar las piezas importadas, agregándoles valor únicamente con la mano de obra. No es sino en etapas posteriores, en las que se empezaron a utilizar insumos nacionales.

E. ACUERDOS DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES Y LEYES CON REGULACION ESPECIFICA

Posteriormente al decreto de 1945, la Secretaría de Relaciones Exteriores dictó diversos acuerdos restringiendo la participación extranjera a un 49% del capital de sociedades que se dedicasen a la: radiodifusión, producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas; transporte aéreo en territorio mexicano, transporte urbano, interurbano; piscicultura; pesca; producción de aguas gaseosas, su distribución y venta; la edición de libros, periódicos, revistas y publicidad; cemento; vidrio; fertilizantes; industria siderúrgica, celulosa y aluminio.

(26)

Junto con los decretos y acuerdos comentados hasta el año de 1973 existieron diversas leyes que en forma específica regulaban a la inversión extranjera que participaban en diversas actividades, como ejemplo tenemos: (27)

La Ley de Vías Generales de Comunicación (D. O. 19-II-1940); la Ley Federal de Radio y Televisión (D. O. 19-I-1960); la Ley General de Instituciones de Seguros (D. O. 12-X-1935); la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D. O. 31-V-1941); la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D. O. 29-XII-1950); la Ley de Sociedades de Inversión (D. O. 31-XII-1965); la Ley Reglamentaria del

(26) Ramos Garza, Oscar Op. Cit. P. 23 y 31

(27) Revista Jurídica, Anuario de 1978, "Inversión Extranjera Directa", Cruz Gonzalez, Jose Francisco, Universidad Iberoamericana, Mexico P. 441 y ss.

Artículo 27 Constitucional (D. O. 29-XI-1958), (Petroquímica); el Reglamento de Distribución de Gas (D. O. 29-I-1960); La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (D. O. 6-II-1961 y su Reglamento (D. O. 7-XII-1966); La Ley de Impuesto y Fomento a la Minería (D. O. 6-II-1961).

La mayoría de los decretos administrativos y de los ordenamientos antes citados fueron abrogados por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, su Reglamento y otras leyes posteriores que contienen en su conjunto el régimen normativo de la IED en México.

F. LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL

Con objeto de coordinar la aplicación de las diversas disposiciones legales aplicables a inversión de capitales nacionales y extranjeros, fue publicado en el Diario Oficial del 23 de junio de 1947, un acuerdo por el cual se creó una Comisión Mixta Intersecretarial, que tenía por objeto coordinar, entre las diferentes dependencias del Ejecutivo, la política a seguir para el desarrollo de la economía del país en relación con la inversión de capitales nacionales y extranjeros; lograr un control de aplicación uniforme de las leyes y acuerdos vigentes relativos a regulaciones de inversionistas extranjeros y actividades con regulación

especifica y la resolución adecuada de los problemas que a cada Secretaría de Estado correspondiera de acuerdo con los artículos y leyes antes mencionados. (28)

Cabe señalar que esta Comisión funcionó hasta el año de 1953, siendo sustituida 20 años después por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, creada por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

IV. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA
Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA
("LIE")

Como hemos comentado en puntos anteriores, antes de la publicación de la LIE existían diversos ordenamientos dispersos que regulaban la IED, por lo que su aplicación, así como el establecimiento de criterios uniformes para las diversas disposiciones entre sí, era difícil. De esta manera en el año de 1973 es publicada la LIE con la finalidad de reagrupar las disposiciones vigentes en una sola, y como su título lo indica, promover la inversión mexicana y regular la IED.

La LIE contempla los siguientes principios básicos:

1. Se considera como inversión extranjera la que realizan: personas físicas o morales extranjeras, unidades económicas del exterior y empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en las que los inversionistas extranjeros tengan por cualquier título la facultad de determinar su manejo. Sin embargo, no se consideran inversionistas extranjeros las personas físicas residentes en el país con calidad de "inmigrados", siempre que por razón de sus actividades no se encuentren vinculados con centros de decisión económicos del exterior.

2. Señala las actividades económicas o industriales reservadas exclusivamente al Estado, como son: petróleo y

demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, correo y acuñación de moneda y emisión de billetes.

3. Indica las actividades reservadas a sociedades mexicanas con la cláusula de exclusión de extranjeros, como son radio y televisión, transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales, transportes aéreos y marítimos nacionales, explotación forestal y distribución de gas.

4. Establece como regla general que la participación extranjera no podrá exceder del 49% del capital social en empresas mexicanas que por sus actividades no estén reguladas de manera específica. Asimismo establece las actividades que tienen regulación específica para la participación de inversionista extranjeros como son: la petroquímica secundaria en la que la inversión extranjera puede llegar al 40%, fabricación de componentes de vehículos automotores 40%, explotación y aprovechamiento de sustancias minerales 34% (y en algunos casos 49%), banca y crédito 35%, organizaciones auxiliares de crédito 49%, instituciones de fianzas 49%, pesca 49%, servicios de educación 49%, empresas que se constituyan para la fabricación de mechas y explosivos 49%, etc..

5. Establece los criterios y políticas generales conforme a los cuales la inversión extranjera puede participar en forma mayoritaria en empresas mexicanas.

6. Instituye dos órganos de vigilancia, control y supervisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ("CNIE"), y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras ("RNIE").

La CNIE, cumple con funciones de vigilancia, supervisión y seguimiento de la inversión extranjera en México así como, la emisión de resoluciones, en relación a los proyectos específicos que se sometan a su consideración y el establecimiento de principios generales.

Por su parte, el RNIE cumple con funciones de vigilancia y supervisión así como de mantener un registro actualizado de las actividades y operaciones que lleguen a realizar los inversionistas extranjeras en México. (29)

Reglamento del Registro Nacional de Inversión Extranjera (RRNIE).

El RRNIE se expidió el 28 de diciembre de 1973. Su objetivo principal fue darle forma a procedimientos para el Registro de los inversionistas extranjeros, que debían inscribirse en dicho Registro.

De acuerdo al RRNIE debían inscribirse:

- 1) Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversión reguladas por la LIE.
- 2) Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen personas físicas o morales extranjeras.
- 3) Los fideicomisos en los que participen extranjeros.
- 4) Los títulos representativos del capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones, y
- 5) Las resoluciones que dicte la CNIE.

El RRNIE también ordenaba el registro de sociedades cuyas acciones se negociaran en la Bolsa de Valores, acciones que se negociaran en el extranjero y las que estuvieran en poder de instituciones de crédito.

Cabe señalar que este reglamento fue abrogado por el artículo segundo transitorio del RLIE publicado en 1989.

Resoluciones de la CNIE (1973-1989)

Como se indicó en el punto anterior la CNIE es una entidad creada por la LIE con facultades suficientes para dictaminar en áreas y proyectos específicos de inversión, que tiene también la capacidad de establecer criterios y políticas de

carácter general. Las Resoluciones que emite la CNIE pueden ser, por ende, generales o específicas por lo tanto tenían como objetivo, lograr lo siguiente: (30)

- Desarrollar los conceptos que la LIE solamente enuncia como: nuevos establecimientos, líneas de productos, y campos de actividad económica.
- Aumentar los porcentajes en que la IED puede participar en el capital de empresas que operen en diversas actividades económicas, ejem. empresas maquiladoras.
- Autorizar de manera automática diversos actos y operaciones donde la IED puede participar.

El período de Resoluciones Generales que va de 1973 a 1989 se puede subdividir en diferentes etapas de desarrollo:

- a) Las primeras Resoluciones Generales emitidas entre 1973 y 1982, fueron emitidas en la etapa de experimentación, formalización y consolidación de las Resoluciones Generales, en la que éstas se caracterizaron preponderantemente por un espíritu más regulador que promotor.

(30) Álvarez Soberanis, Jaime, El Régimen Jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras, Editorial Themis, S.A. Mexico, 1990 P. 369 y ss.

b) Las Resoluciones Generales emitidas en la siguiente etapa entre 1983 y 1988, intentaron ejecutar la "política de promoción selectiva de la IED".

c) La Resolución General de 1988, surgió por el interés de la CNIE de consolidar las Resoluciones Generales que hasta ese momento se habían dado para reforzar el régimen jurídico, de tal modo que pudiese ser aplicada más eficazmente la política de promoción selectiva de la IED y facilitar la desregulación de actos por parte de la IED.

Cabe señalar que estas Resoluciones en la mayoría de los casos, pasaron a formar parte integrante del RLIE.

V. REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA (RLIE) Y RESOLUCIONES DE LA CNIE (1989-1991)

El 16 de mayo de 1989 se publicó en el Diario Oficial el RLIE, con el objeto de atraer flujos comerciales internacionales que complementen el ahorro nacional, generen empleos, modernicen la planta industrial del país y traigan consigo tecnología de punta que permita a México incrementar sus exportaciones, y mejorar la calidad de su producción para poder competir adecuadamente en los mercados internacionales.

El RLIE contempla cambios muy importantes al sistema contemplado en la LIE para la IED, de acuerdo a lo siguiente:
(31)

I. Sin requerir la autorización previa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ("SECOFI"), se permite la participación en cualquier proporción de inversión extranjera directa (IED), en forma automática, en aquellas actividades no incluidas en la clasificación anexa al Reglamento, cuando se acepte cumplir con lo siguiente:

- 1) Que el monto de la inversión no exceda de 250 mil millones de pesos en activos fijos.
- 2) Que la inversión se realice con recursos provenientes del exterior.

(31) Gómez Palacio, Ignacio, Op. Cit. P. 139 y 55

- 3) Que la nueva inversión de carácter industrial se ubique fuera de las zonas de mayor concentración económica (zona metropolitana de la Cd. de México y los municipios de Guadalajara y Monterrey).
- 4) Que la sociedad receptora mantenga un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulada durante los tres primeros años de operación.
- 5) Que se generen empleos permanentes y se contribuya con programas de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y desarrollo para los trabajadores.
- 6) Que se utilicen tecnologías adecuadas y se observen las disposiciones legales en materia ecológica.

II. Sin requerir autorización de la SECOFI, se permite la ampliación de las actividades de las empresas con inversión extranjera ya establecidas, a través de la apertura de nuevos establecimientos ó la operación en nuevos campos de actividad económica y la fabricación de nuevos productos, cuando:

- 1) La inversión sea realizada por empresas maquiladoras, altamente exportadoras o de comercio exterior.

- 2) Para otras sociedades; cuando se realicen inversiones en activos fijos equivalentes al 10% del valor neto de los activos fijos totales de la sociedad y se cumplan con las condiciones mencionadas en el párrafo I.

III. No se requiere autorización de la SECOFI para que los inversionistas extranjeros adquieran en cualquier proporción acciones de sociedades establecidas o en el acto de su constitución, siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras comerciales o industriales para exportación (empresas maquiladoras, altamente exportadoras o de comercio exterior).

IV. Se desregula el régimen de fideicomisos en zona restringida, definiéndose claramente los criterios bajo los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) deberá otorgar su autorización. Asimismo, existe la posibilidad de celebrar nuevos fideicomisos respecto de los mismos bienes inmuebles por un plazo de 30 años.

V. Se simplifican los trámites ante la SRE por lo que toca a la constitución y modificación de sociedades, lo cual beneficia a empresas tanto nacionales como aquellas que tienen capital foráneo.

VI. Se contemplan las actividades económicas, distinguiendo entre aquellas que tienen un régimen específico en el que se restringe la participación de la IED, y aquellas que no están sujetas a ninguna regulación restrictiva.

VII. Se crean dos nuevos esquemas para que los inversionistas extranjeros participen en actividades restringidas por la LIE y disposiciones específicas:

A. Los fideicomiso de inversión temporal; y

B. Los fideicomisos de inversión neutra.

A través de los fideicomisos de inversión temporal la SECOFI podrá autorizar a la IED en participar, en forma indirecta, en actividades restringidas como la distribución de gas, transportes aéreos y marítimos nacionales o en actividades sujetas a limitaciones específicas, conforme lo señala el Reglamento. La duración máxima de estos fideicomisos es de 20 años.

Por lo que toca a los fideicomisos de inversión neutra, la SECOFI podrá autorizar a cualquier empresa cotizada en bolsa de valores, a emitir series especiales de acciones que no confieran derechos corporativos, para ser adquiridos vía fideicomiso por una institución de crédito mexicana, que a su vez emita certificados de participación ordinaria, y que puedan ser adquiridos por inversionistas extranjeros. Estos

certificados de participación son un instrumento de inversión en bolsa que permite al inversionista extranjero participar libremente en las Bolsas de Valores Mexicanas, al adquirir los derechos económicos de su inversión y no tener ingerencia en el manejo de las emisoras, por ello se les da el carácter de inversión neutra.

VIII. Asimismo, el RLIE crea las bases del Comité para la Promoción de la Inversión en México, que tiene por objeto el promover la participación del sector privado en el desarrollo económico nacional y el de establecer las bases para la implantación de la estrategia de la promoción integral e institucional de la inversión nacional y extranjera que se desarrolle por los sectores público y privado.

Existen otras leyes y disposiciones que en forma específica regulan la participación de la IED en el capital social de empresas mexicanas, A continuación mencionaremos algunas como: las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleo y minas; Ley General de Vías de Comunicación; Ley de Instituciones de Crédito; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley de Sociedades de Inversión; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Decretos para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y para la Industria Automotriz; Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial y Ley Federal de Instituciones de Fianzas, por mencionar algunas.

PRINCIPALES PAISES QUE INVIERTEN EN MEXICO A TRAVES DE IED

(32)

1.	ESTADOS UNIDOS	63.3%
2.	ALEMANIA	6.0%
3.	GRAN BRETAÑA	5.9%
4.	JAPON	4.5%
5.	SUIZA	4.2%
6.	FRANCIA	4.2%
7.	ESPAÑA	2.1%
8.	CANADA	1.4%
9.	HOLANDA	1.4%
10.	SUECIA	1.0%
11	OTROS	6.0%
	T O T A L	100%

VI. INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**A. FORMAS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**

Los inversionistas extranjeros que pretendan llevar a cabo inversiones directas en México pueden realizarlas a través de diversos mecanismos. A continuación mencionaremos las formas más comunes de IED en nuestro país:

- a. Sociedades mercantiles (en especial a través de la constitución de sociedades anónimas; sociedades anónimas de capital variable o de sociedades de responsabilidad limitada);
- b. Asociaciones y sociedades civiles;
- c. Asociaciones en participación.
- d. Fideicomisos.
- e. Apertura de oficinas de representación, agencias o sucursales.
- f. Adquisición de empresas establecidas.

B. VENTAJAS DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

El capital foráneo satisface necesidades imperiosas en los países en vía de desarrollo que requieren de recursos del exterior para su evolución y para su proceso de crecimiento

económico. Asimismo dicho capital constituye un medio para complementar el escaso ahorro nacional e iniciar nuevas tareas de industrialización o mejorar los sistemas productivos; de incrementar las fuentes de trabajo y de reducir las importaciones de productos elaborados. Sin embargo, cabe señalar que la inversión extranjera directa es un arma de dos filos: por una parte, es un medio de desarrollo y por la otra puede configurar una fórmula de dependencia económica y política.

A continuación vamos a enunciar las ventajas de las inversión extranjera directa: (33)

- 1) Mejorar la situación de la balanza de pagos si ésta es deficitaria.
- 2) Contribuir al desarrollo del país huésped al producir artículos manufacturados que, de otra manera tendrían que importarse del extranjero, sin recibirse los beneficios inherentes a la producción local como son, entre otros, ocupar trabajadores locales, y obtener divisas.
- 3) Transfieren los conocimientos tecnológicos que permiten elevar la productividad y el ingreso.

(33) Álvarez Soberanis, Jaime, Op. Cit. P: 478 y ss.

4) Capacitan a la fuerza de trabajo local dotándola de la información profesional necesaria para producir satisfactores propios y competitivos.

5) Permiten la exportación de productos elaborados y hacen posible la concurrencia a los mercados internacionales en renglones nuevos y desde el punto de vista del mercado internacional permiten la sustitución de importaciones.

6) Al lado de las industrias formadas con capital foráneo florecen industrias suministradoras locales que de otra manera no hubieran surgido.

7) Favorecen la elevación del ingreso fiscal global al incrementar la vida económica.

8) Sanean la economía local al reducirse el costo del producto manufacturado al no pagarse fletes y aranceles, propicia el pago de sueldos, fletes, impuestos; incrementa la actividad económica al no permanecer ociosa.

9) Sirven de ejemplo a la inversión local ya que introduce nuevas técnicas de producción, modernos equipos y sistemas avanzados de dirección.

No queremos concluir sin señalar que el actual gobierno mexicano ha adoptado una política activa, de promoción de la IED, en el que se busca atraerla y fomentarla en todos los

sectores, excepto en aquellos que han quedado reservados al Estado o a la inversión nacional, pero especialmente en aquellos en los que pueden coadyuvar más eficazmente a la ejecución de los programas de reactivación económica establecidos.

La filosofía de esa política consiste en sostener una actitud abierta que nos permita crecer y participar en el mundo económico mundial, a fin de hacer que la IED produzca y sea eficiente para que se generen beneficios recíprocos, de manera que la economía del país en su conjunto se vea favorecida y el inversionistas extranjero obtenga las utilidades que espera.

VII. LA INVERSIÓN EXTRANJERA ANTE EL TRATADO DE
LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, CANADA Y
ESTADOS UNIDOS

La celebración de un tratado de libre comercio ("TLC") entre México, Canadá y Estados Unidos, implica la transformación de las economías de estos tres países para integrarlos en cuanto a su operación comercial eliminando gradualmente las barreras arancelarias y los actos discriminatorios, permitiendo, por lo tanto, el libre acceso de bienes y servicios sobre la base de un marco permanente y confiable, a fin de dar respuesta a los cambios que están teniendo lugar en el contexto económico mundial.

Con el fin de lograr un libre intercambio comercial entre estos tres países será necesario incorporar a los flujos de bienes y servicios los de inversión extranjera para obtener una posición que permita con facilidad el establecimiento de empresas extranjeras, sin discriminar o imponer restricciones a los inversionistas foráneos, otorgándoles una igualdad de trato como nacionales, en relación a sus inversiones en cada uno de estos países.

Los objetivos fundamentales del TLC son: a) Promover un mejor y más seguro acceso de nuestros productos a Canadá y los Estados Unidos; b) reducir la vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante medidas unilaterales y discrecionales; c) permitir a México profundizar el cambio estructural de su economía, al propiciar el crecimiento y fortalecimiento de la

industria nacional mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad; y d) coadyuvar a crear empleos más productivos que incrementen el bienestar de la población nacional. (34)

Para que el TLC aporte los mejores resultados para México deberá incorporar, por lo menos, las siguientes características:

PRIMERA: Deberá abarcar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por nuestra Constitución.

SEGUNDA: Deberá ser compatible con el GATT. Conforme a las disposiciones del Acuerdo de Aranceles y Comercio. Asimismo, deberá cumplir con los siguientes requisitos: que se instrumente en un período de transición razonable; que no implique la elevación de barreras adicionales a terceros países y que contenga reglas que identifiquen el origen de los bienes que se incluyan en el mismo.

TERCERA: Se deberán eliminar los aranceles entre las partes signatarias, con la gradualidad que asegure un período de transición suficiente y que evite el desquiciamiento de la actividad en algún sector en particular.

(34) El ABC de TLC, Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, México, 1991

CUARTA: Se deberán eliminar las barreras no arancelarias que obstaculicen nuestras exportaciones.

QUINTA: Deberán negociarse reglas de origen, a fin de evitar triangulaciones en la comercialización de productos del TLC, mediante disposiciones específicas que se establezcan las condiciones mínimas de contenido regional que los bienes y servicios deberán cumplir para ser beneficiarios de las preferencias negociadas.

SEXTA: Deberá contener reglas precisas para evitar el uso de subsidios distorsionantes del comercio exterior que afecten las condiciones de competencia; y

SEPTIMA: Deberá incluirse un capítulo específico sobre resolución de controversias, con el objeto de eliminar la vulnerabilidad de nuestros exportadores ante medidas unilaterales. (35)

Sectores que no participan en las negociaciones del TLC.

- Petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, telégrafos y correos, radiotelegrafía, electricidad, ferrocarriles, acuñación de moneda, emisión de billetes, minerales radioactivos y energía nuclear.

Por último cabe señalar que el TLC promoverá la conformación de una zona de libre comercio de más de 360 millones de habitantes y un producto regional de 6 billones de dólares. La participación en esta zona permitirá a la industria nacional el uso más eficiente de los recursos productivos, aportando mayores niveles de bienestar a la población mexicana y contribuirá a que los tres países enfrenten exitosamente los retos derivados del proceso de globalización económica que está teniendo lugar en todo el mundo.

VIII. LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
ANTE EL FUTURO DE MEXICO

Así como existen muchos factores económicos y financieros que deberán ajustarse y de hecho se han venido ajustando también en el ámbito legal, necesariamente se tendrán que seguir dando cambios para hacer compatible la nueva situación en lo comercial, lo industrial, el trabajo y el área de servicios.

Los cambios serán en algunas áreas importantes y en otras simples y pequeños ajustes, por lo que hace a la materia de inversiones extranjeras tenemos varias opciones:

(i) Un pequeño ajuste en la legislación actual modificando ciertos artículos esenciales de la Ley y su Reglamento;

(ii) La derogación de toda la legislación de la materia;

(iii) Dejar la Ley y su Reglamento tal y como están, simplemente emitiendo una nueva Resolución General;

(iv) La creación de una nueva legislación que se adecúe a los cambios por venir;

(i) Al analizar la primera opción, aparece la sombra de muchas otras legislaciones que tratando de modernizarse, van intercalando nuevos artículos o nuevos párrafos que finalmente crean un verdadero desastre difícil de entender, como ejemplo de este problema basta observar la legislación

fiscal en donde la Ley del Impuesto sobre la Renta, resulta un verdadero reto para los eruditos, ya que para un simple causante es ininteligible.

(ii) La derogación total de la legislación, tampoco aparece como una buena opción, ya que si bien las tendencias político económicas son hacia la desregulación, considero que por lo menos para fines estadísticos y de control, es importante saber quién y en donde pretende invertir, simplemente para fines ecológicos o de distribución productiva.

(iii) Otra opción que algunos autores han expresado es la de dejar las cosas como están y simplemente a través de una Resolución general actualizar los criterios de aplicación de la Ley para permitir la liberalización de la inversión extranjera.

Esto que parecería lo más sencillo tiene desde el punto de vista técnica jurídica un problema al que ya nos hemos enfrentado otras veces, esto es que un ordenamiento de mejor jerarquía vaya más allá que el ordenamiento principal, un caso claro es el del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ya mencionado en capítulos anteriores, el cual viola principios establecidos por la Ley permitiendo inversión extranjera mayoritaria ignorando que la Ley de la materia restringe específicamente esa posibilidad sujetando a autorización expresa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(iv) Desde mi personal punto de vista considero que la mejor opción sería la de expedir una nueva ley que vaya de acuerdo con la nueva situación y realidad a la que nuestro país estará enfrentando. En todo caso el proceso natural será el de esperar a que se firme el Tratado de Libre Comercio y entonces adecuarnos a ese marco que estará rigiendo la vida comercial de nuestro país.

México se ha venido distinguiendo desde hace ya algunos años como un ejemplo a seguir para todos aquellos países, que por diversas circunstancias se encuentran en situación económica adversa o precaria, será entonces una labor ejemplar la de adecuar nuestra legislación en materia de inversión extranjera a una nueva situación.

No considero prudente adelantarse a los hechos, en este sentido resulta ciertamente inútil asistir a seminarios y cursos sobre el tratado de libre comercio, cuando no existe todavía un tratado que estudiar, analizar o conocer, si bien es prudente estar al tanto de los avances, para prevenir los cambios, no resulta lógico crear una legislación para una situación que todavía no conocemos sus alcances, limitaciones o derivaciones

Es por esto que considero que es nuestra obligación estar atentos a los cambios que están por venir, especialmente al desarrollo de las negociaciones del tratado, pero adelantar

hechos y conclusiones solo genera un doble esfuerzo y en su mayoría de las veces infructuoso; siempre ha sido un elemento natural en el desarrollo histórico del derecho, que la legislación se crea una vez que la sociedad ha marcado las bases o principios que rigen una situación determinada, es por eso que la costumbre hace leyes.

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

1. Históricamente México ha sido siempre un país que se ha distinguido por sus buenas relaciones internacionales, siempre preocupado por tener una relación adecuada con los diferentes países con lo que nos ha tocado negociar o convivir por diversas razones desde nuestros inicios.

2. Nuestra legislación actual, si bien adolece de algunos defectos, considero que ha cumplido con su cometido y ha sido un elemento que ha dado seguridad al inversionista extranjero, ya que aún en las épocas de rechazo abierto a la nueva inversión extranjera, aquellos que ya se encontraban en nuestro país, recibieron un trato respetuoso y fue a través de la legislación en materia de inversión extranjera que se les dio seguridad y no se dio como en otros países una desvandada ante disposiciones radicales y restrictivas.

3. Otro elemento favorable de nuestra legislación es la de darle la importancia que merecen todos aquellos sistemas de inversión que se puedan presentar. esto se da a través del

artículo 2° de la Ley de 1973, que reconoce personalidad jurídica a "Unidades económicas sin personalidad jurídica", esta mención al parecer sin mucho significado es otra muestra del amplio criterio que impera en las relaciones internacionales de nuestro país, elemento que ha permitido a los extranjeros acercarse a nuestro país con mayor libertad y seguridad para su inversión.

4. La inversión extranjera indirecta ha sido un factor importante que México ha sabido aprovechar, pero será ahora cuando los sistemas financieros tengan una apertura real cuando esa inversión será más notoria, basta observar las cifras que las grandes empresas han ido colocando en los mercados internacionales, a través de mercados de valores como el de Nueva York, para darnos cuenta de que el mundo está cambiando, nuestro país también, es muy importante adecuarse y estar listo para atender y aprovechar a este mundo cambiante.

5. Por otro lado, las comunicaciones hacen este mundo cada día más pequeño, y eso también permite que la inversión extranjera directa crezca y se internacionalicen las inversiones y los mercados, el mercado mundial que vemos ahora como invade nuestros mercados con sus productos, también está abierto para recibir los productos mexicanos, por lo que, tenemos que adecuar nuestra legislación a esta realidad. Si ofrecemos un mercado libre, podremos exigir un

mercado libre, aquí se aplica la antigua norma económica, "Dejar hacer y dejar pasar".

6. Nuestra legislación actual se ha venido flexibilizando, y considero que necesita pocos ajustes en su articulado para estar acorde con ese futuro que vemos venir, ahora bien, esos ajustes si se hacen a modo de parches sobre conceptos y leyes existentes, o vía reglamentos que vayan más allá de lo que la misma ley establece estaremos creando confusión, inseguridad y sobre todo estaremos demostrando una vez más, cuan faltos de técnica jurídica están nuestros actuales legisladores.

7. La nueva legislación debe preocuparse, por conocer a los inversionistas, promover sus actividades dentro de conceptos, e ideas muy claras que nos permitan aprovechar al máximo una nueva tecnología, o crear la infraestructura que se requiera para apoyar una nueva inversión, desarrollar polos de inversión en aquellas áreas que estén escasas de centros de trabajo y que se han convertido en exportadores de mano de obra barata como lo es el estado de Michoacán. Pero también para que ese conocimiento nos permita evitar los abusos, como la creación de basureros nucleares o que se trasladen a nuestro país todas aquellas industrias que por su alto nivel de contaminación ya no pueden ser desarrolladas en otros países.

La nueva ley de inversiones extranjeras, debe tener un registro cuyo fin primordial sea el de promover la inversión

dentro de los parámetros que la lógica económica, ecológica y social permitan.

BIBLIOGRAFIA
OBRA CONSULTADAS

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1984.
2. Diccionario de Economía Oídos-Tay, S.A. Ediciones Barcelona.
3. Vocabulario jurídico (Traducción de Horacio Ciallianone) Ediciones de Palma. Buenos Aires 1961.
4. Alvarez Soberanis, Jaime. El Régimen jurídico y la Política en Materia de Inversiones Extranjeras. Editorial Themis. México, 1990.
5. Amigo Castañeda, Jorge, y Lucero, Miguel Angel, Apuntes del Diplomado en Inversiones Extranjeras y Propiedad Industrial, Universidad Anáhuac, México, 1989:
6. Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
7. Barrera Graf, Jorge. Inversiones Extranjeras Régimen Jurídico. Editorial Porrúa, S.A.. México, D.F.
8. Gómez Palacio, Ignacio, Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras. Edición del autor. México 1974.
9. Gómez Palacio, Ignacio. Ley de Inversiones Extranjeras Comentada. Editorial Themis. 1989.
10. Pérez Nieto, Leonel, Derecho Internacional Privado. Harla, S.A. de C.V. México, 1984.
11. Ramos Garza, Oscar, México ante la inversión extranjera, La Impresora Azteca, S. de R.L., México, 1972.
12. Revista Jurídica. Anuario 1978 "Inversión Extranjera Directa", Francisco José Cruz González, Universidad Iberoamericana, México, 1978.
13. El ABC del TLC entre México, Canadá y los Estados Unidos, SECOFI, México. 1991.
14. Estatuto legal de los extranjeros. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
2. Ley Orgánica de las fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional. (1926).
3. Reglamento de la Ley Orgánica de las fracciones I del Artículo 27 Constitucional (1926).
4. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973).
5. Resoluciones de la CNIE. (1973-1989).
6. Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1989).
7. Resoluciones de la CNIE (1989-1991).
8. Información estadística SECOFI (octubre 1991).
9. Ley de Instituciones de Crédito (1990).
10. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (1985).
11. Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. (1973).
12. Ley de Instituciones de Finanzas.
13. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
14. Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz (1989).
15. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (1989).
16. Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial (1991).