

2 ej
11



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EL MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL PARA LA
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
Licenciado en Relaciones Internacionales**

P R E S E N T A :

SIXTO DAVIS CASTRO

México, D. F.

1986



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.

EL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.

I N D I C E

1. Introducción	1
2. La Inversión Extranjera	9
2.1. Origen	10
2.2. Conceptualización	12
2.3. Elementos de la Inversión Extranjera	15
2.3.1. Sujetos que la pueden realizar	16
2.3.1.1. Personas Físicas	17
2.3.1.2. Personas Morales	18
2.3.1.3. Unidades Económicas	19
2.3.2. Objeto o Inversión	21
2.3.3. Condiciones que permiten la Inversión	22
2.3.4. Fines	24
2.4. Características de la Inversión Extranjera	24
2.5. Clasificación de la Inversión Extranjera	26
2.5.1. Inversión Extranjera Directa	26
2.5.2. Inversión Extranjera Indirecta	27
2.6. Ventajas y Desventajas de la Inversión Extranjera	28
2.7. Régimen de Sanciones	30
3. Legislación sobre la Inversión Extranjera Directa en México	34
3.1. La Política Mexicana hacia la Inversión Extranjera Di- recta	35
3.1.1. La Reglamentación Nacional para la Inversión Ex- tranjera	39
3.1.1.1. Constitución de los Estados Unidos Me- xicanos	40
3.1.1.1.1. Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Cons- titución General	43

3.1.1.1.2.	Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General	43
3.1.1.2.	Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	45
3.1.1.2.1.	Disposiciones de carácter general	47
3.1.1.2.2.	Disposiciones relativas a la función de las Secretarías de Estado	54
3.1.1.2.2.1.	De la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los Fideicomisos en Fronteras y Litorales	57
3.1.1.2.3.	Disposiciones relativas a las funciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	61
3.1.1.2.3.1.	Resoluciones Generales de la Comisión	66
3.1.1.2.4.	Disposiciones relativas al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	72
3.1.1.3.	Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	73
3.1.1.4.	Ley General de Sociedades Mercantiles	77
4.	Evaluación del Marco Jurídico Institucional para la Inversión Extranjera Directa en México	80
4.1.	Evaluación desde el punto de vista jurídico-político	82
4.1.1.	Territorialismo y Nacionalismo de la Ley	82
4.1.2.	Control Estatal, Soberanía e Independencia	83

4.2. Evaluación desde el punto de vista económico-administrativo:	87
4.2.1. Relativo a la División de los Sectores Económicos	87
4.2.2. Relativo a las funciones de las Secretarías de Estado y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras	95
4.2.3. Relativo al Fideicomiso	98
4.2.4. Relativo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras	103
5. Conclusiones y Recomendaciones	106
Apéndice	121
Fuentes Documentales Consultadas	124

1. INTRODUCCION

Desde la inserción de los países con escaso desarrollo (o bien llamados países subdesarrollados), al sistema capitalista internacional, se vieron marcados por una notable y clara dependencia. Dependencia comercial, dependencia tecnológica y dependencia financiera, entre otras, generando con ello múltiples y variados fenómenos y problemas; uno de ellos lo constituye la inversión extranjera directa, razón de esta Tesis.

1. Introducción.

La Sociedad Internacional, que se caracteriza por la diversidad de relaciones e inter-relaciones entre los elementos que la integran, es un atractivo tópico a tratar - en cualquier ocasión. El complejo que implica, nos impide abordarla en su totalidad, pero nos permite contextualizar cualquier hecho o fenómeno aún cuando pueda inscribirse al interior de las fronteras de un Estado, como es el asunto, motivo de este estudio.

Las relaciones económicas internacionales, son parte de ese complejo y han surgido en el momento mismo en que cualquier nación o pueblo, tienen que establecer vínculos con otro u otros.

Al finalizar el siglo XIX, las relaciones económicas internacionales se incrementaron considerablemente producto del surgimiento del imperialismo dentro del sistema capitalista.

El imperialismo acentuó las diferencias entre los países, que a la postre resultaría en una división entre países desarrollados y los países sub-desarrollados, consolidando una dependencia económica de los segundos respecto a los primeros.

Los países desarrollados a partir de ese momento comercian ventajosamente con los países no desarrollados, -

intercambian productos obteniendo el mayor beneficio, invierten procurando reproducción de riquezas, entre otras cosas.

Es precisamente en el terreno de la inversión, que llamamos extranjera, donde ubicamos el asunto que nos ocupa en esta Tesis y que enseguida precisamos.

a) Objetivo de la Tesis.

El objetivo de la Tesis radica en el hecho de ver y mostrar el marco referencial que de una manera u otra, rige a la inversión extranjera directa en Nuestro país.

Destacar los grandes lineamientos (no normas particulares) que originan disposiciones y Leyes específicas para regular la inversión extranjera directa en todos los sectores de la economía.

Evaluar ese marco general ante la actual situación de crisis del sistema económico nacional, y,

Destacar cuales son las razones políticas para que tal marco exista.

b) Planteamiento del Problema.

A raíz del incremento de las relaciones económicas entre los países del mundo desde la Segunda Guerra Mundial, se inicia la consolidación de una manera de obten---

ción de ganancias por parte de los grandes grupos industriales y financieros de los países más fuertes en términos económicos; esta manera de obtención de ganancias se había dado desde fines del siglo XIX, pero en México se consolidó en una primera etapa en el porfiriato y en una segunda en la década de los cincuenta hasta nuestros días.

La inversión que realizaba ya fuera un Estado, personas o grupo o institución privada ajena al país receptor de tal inversión, desembocó en lo que hoy día conocemos de manera general como inversión extranjera.

El fenómeno de la inversión extranjera, es una realidad en las relaciones económicas internacionales, sobre todo, es característica de la relación que se establece entre países con alto grado de desarrollo y aquéllos de escaso o nulo grado de desarrollo.

Es por ello que considero la necesidad, dentro de un análisis económico de los países sub-desarrollados, estudiar la inversión extranjera que se da en ellos.

México, a todas luces es sabido como país no desarrollado y con altos índices de inversión extranjera dentro de su economía.

En México, el fenómeno de la inversión extranjera, - cada día cobra mayores dimensiones, producto de las nece-

sidades en materia económica que tiene.

Así la inversión extranjera se convierte en parte — inherente a la economía sub-desarrollada, como la economía mexicana, que conforme pasa el tiempo aumenta el grado de vulnerabilidad y dependencia en su relación con el capital extranjero.

Estudiar todo lo concerniente a la inversión extranjera en México, es interesante pero en suma extenso, es por ello que este trabajo pretende solamente hacer alusión a un aspecto de ella, y, dentro de ese aspecto a un punto específico.

Así pues, relacionaremos tres factores en esta tesis: inversión extranjera directa, economía y las normas que determinan tal relación.

Para el análisis de la economía mexicana se requiere de bastante tiempo, pero creo que si analizamos aspecto por aspecto, podemos facilitar el acercamiento para un estudio global.

Es de mi interés estudiar la inversión extranjera — directa en su relación con las normas que la rigen al ingresar y desenvolverse en nuestro país.

Rescatar tales elementos, representa la posibilidad de obtener una investigación de carácter puramente documental, que facilite el acercamiento entre el individuo y

el marco normativo que permite o limita el ingreso de inversión extranjera directa en México.

La inversión extranjera en nuestro país está reglamentada por parte del Estado Mexicano con mayor rigor a partir de la década de los setentas. Desde ese momento resulta importante destacar cuales son las Leyes y Reglamentos sobre inversión extranjera directa, así como observar las Instituciones que están detras de las mismas.

Pretendo estudiar pues, el Marco Jurídico Institucional para La Inversión Extranjera Directa en México, desde un punto de vista general, es decir sin abundar en la técnica jurídica del mismo, porque sabido está, de las limitantes para el caso, producto de la formación académica - que poseemos.

c) Sistema de Proposiciones.

La inversión extranjera directa bien regulada, puede representar grandes ventajas para la economía nacional, - pero con carencia de un marco jurídico institucional efectivo, y con interpretaciones irracionales del mismo, puede representar descapitalización del país.

A partir de una eficiente reglamentación e interpretación de la misma, la inversión extranjera directa se —

puede convertir en momentos críticos nacionales, como una posible alternativa en la búsqueda de soluciones para la economía mexicana.

Las Leyes emitidas por el gobierno mexicano, son resultado de una búsqueda por preservar la soberanía del Estado en renglones básicos para el desarrollo del país.

El reglamentar la entrada y destino de la inversión extranjera directa al país, garantiza al Estado Mexicano el control de la actividad económica y la salvaguarda de soberanía e independencia nacionales.

d) Plan de Elaboración.

El trabajo queda estructurado de la manera siguiente:

Capítulo 1. Es la introducción al mismo.

Capítulo 2. Contiene una explicación que sirva de referencia al trabajo, precisando concepto y enfoques que damos al estudio.

Capítulo 3. Rescata las principales estipulaciones de las Leyes que integran el marco jurídico sobre inversión extranjera directa, para de él desta-

car las instituciones relacionadas con el particular.

Capítulo 4. Hago una evaluación de ese marco, destacando tres aspectos fundamentalmente: el punto de vista jurídico, el político y el económico.

Capítulo 5. Establezco las conclusiones del trabajo y algunas recomendaciones.

2. LA INVERSION EXTRANJERA

En este capítulo, el objetivo a seguir, es la precisión de conceptos, elementos constitutivos, clasificación y caracterización, entre otros, acerca de la inversión extranjera (especialmente la directa).

Constituye una especie de marco de referencia donde ubicaremos el estudio que a continuación iniciamos.

2.1. Origen.

a) A nivel de la Economía Internacional.

"...La revolución industrial, corresponde en América Latina a la independencia política, que, conquistada en los primeros años del siglo XIX, hará surgir, con base en la enervadura demográfica y administrativa tejida durante la colonia, a un conjunto de países que entran a gravitar en torno de Inglaterra. Los flujos de mercancías y posteriormente de capitales, tiene en éste, su punto de entroncamiento. Ignorándose los unos a los otros, los nuevos -- países se articularán directamente con la metrópoli inglesa, y, en función de los requerimientos de ésta entrarán a producir y exportar bienes primarios a cambio de manufacturas de consumo y -- cuando las exportaciones son superadas por las importaciones -- de deudas.

Es a partir de este momento que las relaciones de América Latina con los centros capitalistas europeos se insertan en una estructura definida: la división internacional del trabajo, que determinará el curso del desarrollo ulterior de la región..."(1)

La anterior cita, da pie para que generemos el análisis sobre el origen de la inversión extranjera.

El sistema capitalista internacional genera el desarrollo económico de países que se convierten en el centro

del mismo, permitiendo que hubiera en ellos excedentes monetarios tanto en el sector privado como en el público.

Aparejado a ello se dio una cada vez más creciente - de empresas que pretenden incrementar márgenes de ganancias, aunque para ello requieran de abrir y descubrir nuevos mercados, que no han sido explotados, o, mercados en los que no existe un desarrollo en la industria (o si lo hay es incipiente), más allá de sus fronteras.

Es en esta fenomenología donde se origina al iniciar el presente siglo, de manera sólida y clara, a lo que he llamado fenómeno de inversión extranjera.

Tanto los excedentes públicos y privados, como las empresas en expansión internacional, canalizan sus recursos en una corriente de inversión hacia aquellos países que garanticen, sea por su mercado, por carencia de leyes de control, por mano de obra barata, por estabilidad política, por inexistencia de competencia, etcétera, en la búsqueda de la obtención de dividendos que cualitativa y cuantitativamente redunden en beneficio suyo.

Cada país que recibe la inversión tiene ciertos condicionantes que le permiten ser atractivo ante los intereses de prósperos sectores de las economías más fuertes del sistema internacional, principalmente de los Estados Unidos de América.

b) A nivel economía nacional.

En México, al finalizar el siglo XIX y las primeras décadas del XX, aparece la inversión extranjera en niveles que indican empieza a ocupar renglones y participación importante de la economía.

Podríamos decir y concluir que es a partir de la época del "porfiriato", cuando se inicia una convivencia que se ha prolongado hasta nuestros días, entre el sector nacional de la economía y la inversión extranjera.

2.2. Conceptualización.

Para poder llevar a cabo una conceptualización sobre lo que es la inversión extranjero, las variantes que presenta y los elementos que la pueden realizar, es preciso dejar aclarados dos puntos:

Primero: que tal conceptualización es hecha a partir de una perspectiva unilateral por el país que recibe la inversión, o sea en términos oficiales, perspectiva que queda plasmada en las leyes y reglamentos; y,

Segundo: que para lograr tal conceptualización, en consecuencia, debemos rescatarla de las normas establecidas para tal fin, normas que constituyen el objeto central de este trabajo.

Cabe señalar que los términos que a continuación presento, han sido establecidos con anterioridad por estudiosos de la materia, por lo tanto transcribo alguno de ellos.

De acuerdo al Dr. Méndez Silva, podemos decir por principio que el capital extranjero posee características que sirven para diferenciarlo del capital nacional, así:

"...El capital tiene patria y el capital como las personas tiene una nacionalidad. De esta manera tendremos dos criterios para identificar un capital:

1. La nacionalidad de su dueño, y
2. La Residencia de su dueño."(2)

Desde este punto de vista y acorde a la Ley Mexicana si un individuo es extranjero, la inversión que éste realice también lo será; de igual manera, el capital que venga del exterior donde el dueño tenga su residencia, será considerado como capital extranjero.

Cabe hacer notar la existencia de algunas excepciones que más adelante explicaremos.

Se ha definido de distinta manera a la inversión extranjera, inclusive existen diferencias al conceptualizarla al interior de un país, o divergencia entre países de un mismo continente. (3)

Así están por ejemplo:

"...En Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela se entienden por inversión extranjera directa los aportes provenientes del exterior, propiedad de personas naturales o empre

2. Méndez Silva, R. El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México, p.12

3. Véase: Gómez Palacio. Inversión Extranjera Directa, p.15-20

sas extranjeras, que se hagan al capital de una empresa, con derecho a reexportar su valor y transferir sus utilidades al exterior..."(4)

"... La legislación argentina define a la inversión extranjera directa como los aportes en divisas, bienes, - equipos, insumos, créditos y reinversión de utilidades, - propiedad de inversionistas extranjeros que, incorporándose al capital de una empresa existente en el país o integrando el de una nueva, comparten riesgos y beneficios de la misma..."(5)

"Se considerará inversión extranjera, y por ende que dará sujeta a las disposiciones de esta Ley, la actividad económica mediante la cual los sujetos jurídicos enumerados en este artículo (2o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera) destine bienes, propiedades o derechos a la realización de un fin y, con un propósito de lucro. Se entenderá también como inversión extranjera cualquier situación que permita a dichos sujetos jurídicos determinar por cualquier título el manejo de una persona moral mexicana, titular de una - empresa, o ejercer el control sobre una empresa o sobre - cualquier tipo de unidad económica."(6)

-
4. Azuela de la Cueva. "Tratamiento legal a las inversiones extranjeras en diversos países latinoamericanos", en Jurídica, No. 8, p.153
 5. Ibidem. p.154
 6. Ibarquien Ahrens, S. "Breve análisis sistemático de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", en Jurídica, No. 8, p.272

Para este momento de inicio dejemos por sentado que es para nosotros de manera primaria inversión extranjera, y es la que realiza una persona de nacionalidad no mexicana, o por capital que tenga su sede u origen en territorio no mexicano, y que, viene a nuestro país con interés de lucro, previamente determinada.

El ingreso de capital extranjero al país, puede hacerse bajo diversas modalidades, "tradicionalmente se han considerado como tales las siguientes:

- a) Monetarias en monedas extranjeras, divisas o títulos representativos de las mismas;
- b) Maquinaria o equipo industrial;
- c) Activos intangibles como patentes y marcas."(7)

De acuerdo a la modalidad en la que ingrese el capital, será considerado y estará regido por reglas específicas a cada caso, como veremos más adelante.

2.3. Elementos de la Inversión Extranjera.

Dentro de los elementos de la inversión extranjera rescataré los siguientes: sujetos que la pueden realizar; objeto de la inversión; condiciones que permiten la inversión; fines de la inversión; ventajas y desventajas; y, régimen de sanciones.

2.3.1. Sujetos que pueden realizar la inversión extranjera.

El artículo segundo de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, establece los considerandos para lo que entenderemos como inversión extranjera, y , destaca los elementos que la pueden realizar:

"Art. 2. Se considera inversión extranjera la realizada por:

I. Personas físicas extranjeras;

II. Personas morales extranjeras;

III. Unidades económicas sin personalidad jurídica; y,

IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en la que los extranjeros tengan por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa, así como la inversión extranjera que se realice en el capital de los bienes y en las operaciones a que la propia Ley se refiere."(8)

Por tanto, se han intentado dejar establecidos los criterios para determinar y detectar los elementos que pueden llevar a cabo una inversión extranjera en México.

Enseguida paso a desarrollar cada uno.

2.3.1.1. Personas Físicas.

Para distinguir la persona física extranjera es necesario recuperar el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Art. 33. ... Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30"(9)

y, el artículo 30 a su vez dice:

"Art. 30. La Nacionalidad mexicana se adquiere - por nacimiento o por naturalización.

Son mexicanos por nacimiento:

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

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

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son Mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores Carta de Naturalización;

II. La mujer o el varón extranjero que contraiga matrimonio con varón e con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio conyugal dentro del territorio nacional."(10)

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
p.40

10. Ibidem. p.38

Referente a este punto debemos hacer la excepción --
dispuesta por el artículo 6o. de la Ley para Promover la
Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que
dice:

"Art. 6. ...Para los efectos de esta Ley se equi
para a la inversión mexicana la que efectúen los
extranjeros residentes en el país con calidad -
de inmigrados, salvo cuando por razón de su ac-
tividad se encuentren cingulados con centros de
desición económica del exterior..."(11)

El objeto de esta disposición es estimular la inver-
sión de aquellos extranjeros que residen en el país con -
calidad de inmigrados, que creen o participen en industria
y comercio pero sin depender de ninguna manera del exterior.
"Estos inversionistas en razón de su vinculación a México,
dificilmente provocan fuga de divisas, y por regla gene-
ral, reinvierten y ahorran en el país."(12)

2.3.1.2. Personas Morales

Recuperando el orden explicativo que sobre el parti-
cular sigue el Dr. Pereznieto Castro y retomando la Ley
de Nacionalidad y Naturalización en su artículo quinto --
que dice:

"Art. 5. Son personas morales de nacionalidad --

mexicana las que se constituyan conforme a las
11. Bravo Caro. Op. Cit., p.216-217

12. Arrijoa Vizcaino. "Análisis de la nueva legislación
en materia de inversiones extranjeras", en Jurídica,
No. 6, p.69

leyes de la República y tengan en ella su domicilio legal."(13)

De esta manera podemos determinar que son personas morales extranjeras las que se configuren acorde a las leyes de otros países, como lo veremos cuando rescatemos la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Vale decir, de acuerdo al párrafo IV del artículo — segundo de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que se considera extranjera a las empresas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en la que los extranjeros, tengan — por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa, por tanto debemos hacer esta salvedad al clasificar a las personas morales mexicanas y extranjeras si pretendemos realizar un estudio sobre inversión no nacional. (14)

2.3.1.3. Unidades Económicas.

Quiero, en este apartado, rescatar la explicación e interpretación que sobre este punto hace el Dr. Perezniesto Castro, cuando precisa que unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, "son aquellas agrupacio-

13. Bravo Caro. Op. Cit., p.146

14. Sobre todo se considera persona moral nacional pero — con participación de capital extranjero a las empresas en las que participe capital extranjero bajo la fórmula de 49% extranjero y 51% Nacional, y todas aquellas empresas en las que mínimamente el capital fo — ráneo ingresa.

nes de personas físicas o morales que sin tener personalidad jurídica constituyen una unidad económica diversa de sus miembros.

En un sentido más amplio puede decirse que unidad económica es una persona colectiva constituida por entidades individuales o complejas, que pudiéndose considerarse — jurídicamente independientes, están unidas en cuanto a — sus capitales, dirección y distribución de utilidades al explotar, en conjunción simultánea o sucesiva, determinada fuente de riqueza y que, además, su actividad económica — reunida arroje un resultado distinto de la actividad económica de cada entidad individualmente considerada.

Entendido así el concepto se puede afirmar que entre los principales supuestos se encuentran los consorcios internacionales y las empresas transnacionales.

Respecto a los primeros, y específicamente a los consorcios comerciales, puede entenderseles como el conjunto de empresas autónomas que coordinan sus políticas en un — determinado sector de la producción para monopolizarlo.

En cuanto a las empresas transnacionales, la empresa matriz, aunque ostenta una personalidad claramente definida jurídicamente y se dedica por su propia naturaleza a un sector definido de la producción, opta con frecuencia por adquirir diferentes empresas establecidas en distintos — países y sectores de la actividad comercial sobre todo en sectores a muy tradicionales donde las ganancias si no son muy elevadas si son extremadamente segura, o bien, —

en aquellos sectores donde el desarrollo tecnológico es fundamental y consecuentemente de cuantiosos dividendos. Estas empresas son generalmente de carácter privado."(15)

Así podemos distinguir que al referirnos a unidades económicas sin personalidad jurídica, lo haremos como a— aquellas unidades de organización con un carácter de agrupación, persiguiendo intereses de maximización de ganancias por vía " seguridad ", es decir invirtiendo en sectores que garanticen beneficios y no exista riesgo, o sea por vía de aprovechar la delantera tecnológica que tengan para producir y/o comerciar.

Regularmente, este tipo de organizaciones de carácter monopolístico, agrupan todo el complejo necesario de industrias, distribución y comercialización de un producto o clase de productos, con la finalidad de eliminar competencia, y aún en caso de que exista, poder eliminarla o en su defecto absorverla.

2.3.2. Objeto o Inversión.

Aunque pueda sonar un tanto tautológico, el objeto de la inversión extranjera, es propiamente la inversión que se realiza, entendida ésta como aquel recurso encaminado a lograr una adquisición, o bien, a lograr un interés so—

15. Pereznieta Castro, L. Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, (Der. Int. Priv.), p.49-50

bre el monto de una cantidad concedida en préstamo en un periodo de tiempo.

La inversión, en este sentido, puede cobrar varias - formas, entre las más comunes están:

1. Inversión encaminada a la compra de acciones de empresas. Se realiza mediante el contrato de compra-venta;
2. Inversión destinada a la compra de títulos, bonos o valores expedidos por el gobierno del país que recibe la inversión;
3. Inversión a través de empréstitos concedidos, cobrando un determinado interés sobre la cantidad prestada;
4. Inversión a través de establecimiento de empresas o de empresas filiales en lo que conocemos como sociedad transnacional;
5. Inversión a través del control de maquinaria y equipo para la industria, así como su venta. (además está la necesidad de reparaciones, refacciones y otras); y,
6. Inversión a través de la transmisión de conocimientos mediante un pago, lo que se ha llamado "Know How" y las patentes y marcas.

2.3.3. Condiciones que permiten la Inversión.

Al hablar de las condiciones que permiten la inversión, lo haremos con referencia a México, pues las condiciones varían acorde a la situación de cada país. (16)

-
16. Para establecer la comparación con Latinoamérica, véase: Azuela de La Cueva, Op. Cit., p.151-164

Decimos que en tanto existen ciertos condicionamientos que permiten asegurar al inversionista resultados positivos de su actividad económica, puede, entonces, haber - un flujo de capitales hacia un país específico.

En México, esas condiciones están dadas por diversas razones, que van desde la estabilidad política, hasta el modelo de desarrollo seguido por el gobierno en las últimas cinco décadas, que es el proteccionismo, el cual garantiza un mercado cautivo a la planta industrial manufacturera, sector donde la inversión extranjera se inserta - mayormente al ingresar al país.

Razones que inducen a invertir en México.

"Los elementos de atracción tradicionalmente han sido el crecimiento global de la economía; la estabilidad política; y, la mano de obra barata.

Sin embargo existen otros factores que recientemente han cobrado importancia:

- a) La posibilidad de que la empresa extranjera se establezca, además, como mercado regional.
- b) Debido a que los niveles de protección efectiva de que goza la industria manufacturera en México permite lograr tasas de ganancia muy altas.
- c) Se está dando impulso a escala mundial a actividades - tales como el turismo, en donde buscan participación también las grandes corporaciones internacionales."(17)

17. Juárez González, L. "La Inversión Extranjera en México" en Estudios Internacionales, No. 3, p.15

2.3.4. Fines.

Resulta obvio, después de las argumentaciones que hemos venido recuperando, tocar el punto sobre cuales son los fines que persigue la inversión extranjera, especialmente la directa, en México.

Hablamos de que eran recursos encaminadas a reproducirse e incrementarse y que para ello buscaban nuevos mercados que les permitieran lograr tal fin. Pues sí, referirnos, en la actualidad, a la inversión extranjera, es hacer alusión a la pretensión de incremento de ganancias y expansión de mercados dentro del marco del sistema capitalista internacional.

Constatamos que a veces se destinan recursos de un país a otro para ayuda a solventar determinada situación por lo general crítica, o de instituciones bancarias que prestan sin cobro de altos y excesivos intereses, como el Banco Interamericano de Desarrollo, pero estos particulares casos, como otros, no los podemos considerar como inversión extranjera en sentido estricto, sino más bien están dentro de la esfera de la Cooperación Internacional, que más que objetivos de beneficio económico, persigue beneficios de tipo político, para una mejor posición dentro de la correlación de fuerzas en la sociedad internacional.

2.4. Características de la Inversión Extranjera.

La inversión extranjera, para poder ingresar al país tiene que aceptar o acatar obligaciones, que a la postre la caracterizan.

Estas obligaciones están explícitas e implícitas en las Leyes nacionales, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y , la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, -- entre otras.

En este momento me remitiré a mencionar las características de la inversión extranjera, porque en el capítulo siguiente las explicamos.

Por principio la inversión extranjera es legal, en tanto que se realiza acorde a las reglas que marcan nuestras disposiciones;

Es Contractual, porque la adquisición de acciones, valores o empresas, se lleva a cabo a través de la celebración de un contrato que obliga a las partes involucradas;

Es Lucrativa, porque siempre persigue la obtención de ganancias y reproducción de recursos materiales y monetarios;

Es Nominativa, es decir, debe hacerse sabiendo nombre de la persona física o razón social de la empresa, -- así como cual será el monto real y porcentual de su participación;

Esta sujeta a cierto control de Estado receptor, -- porque requiere de autorización oficial y de registro ante el mismo Estado; y,

En algunos casos, como es en el Fideicomiso, es tem-

poral, es decir, después de un lapso de tiempo se extingue.

2.5. Clasificación de la Inversión Extranjera.

En puntos anteriores, se dijo que de acuerdo a la modalidad que cobra la inversión al ingresar al país, ésta podría clasificarse por razgos distintivos.

La inversión extranjera ha sido dividida o clasificada de varias maneras, pero siempre se concluye en una de manera general, por ser la que resulta la más práctica y conveniente: clasificar a la inversión extranjera en directa e indirecta.

2.5.1. Inversión Extranjera Directa.

De manera global podemos decir que la inversión extranjera directa es efectuada por sociedades y empresas con el fin de establecer una filial o nueva empresa que les reditue beneficios. De igual manera, es la que realizan personas, en la compra de acciones o partes de sociedades nacionales a través de una transferencia de capital.

"Por inversión extranjera directa entendemos las inversiones de origen particular, el desplazamiento de capitales por personas privadas para emprender negocios en el exterior."(18)

18. Méndez Silva. Op. Cit., p.14

Aunque hoy día, los gobiernos de otros países pueden efectuar inversión directa, como es el caso de las participaciones en co-inversión que se dan en materia turística principalmente.

Con la inversión directa, existe un control sobre la marcha del negocio o empresa, existe un control "directo" sobre la inversión realizada, ya sea administrativamente, por tecnología o por otros medios, como la toma de decisiones.

2.5.2. Inversión Extranjera Indirecta.

La inversión extranjera indirecta es aquella que se realiza mediante la concertación de empréstitos.

"La inversión indirecta es la que se celebra fundamentalmente a través de préstamos, entre organismos públicos, entre gobiernos"(19) y, entre organismo privados a organismos privados o a gobiernos y viceversa.

Son consideradas como inversiones indirecta las emisiones de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado, que es el que realiza la inversión al adquirirlos.

Una diferencia importante entre inversión directa y la indirecta, la establece el maestro Méndez Silva

19. Ibidem. p.14

cuando dice que la inversión directa tiene la característica de ofrecer una estrecha relación del control del inversionista con su inversión. En la indirecta los fondos quedan a disposición de quien recibe el préstamo. Así — pues la diferencia radica, en parte, en el grado de control que el inversionista pueda ejercer en el recurso canalizado.

La inversión extranjera directa presenta varias formas entre las que destacan: a) sucursales de casa matriz de corporaciones internacionales, b) filiales de las matrices pero con participación de capital nacional, c) participación de extranjeros en empresas nacionales.

Para motivos de este trabajo, nos avocaremos al estudio de la inversión extranjera directa y dejaremos de lado la indirecta, no sin antes destacar su importancia dentro del esquema económico nacional, puesto que los mexicanos nos hemos ido acostumbrando a constatar con bastante frecuencia, que la deuda externa, es sin lugar a dudas, — serio obstáculo que impide un posible crecimiento y desarrollo de la economía mexicana.

2.6. Ventajas y Desventajas de la Inversión Extranjera (20)

Se generaliza con frecuencia y facilidad sobre que la inversión extranjera directa tiene ventajas o desventajas
20. Véase: Pereznieto Castro, L. Derecho Internacional Privado, p.105-108

jas para la economía local. En la búsqueda de un estudio objetivo sobre tales, encontramos un cuadro sinóptico que ofrece el Dr. Pereznieto Castro, en su obra de Derecho Internacional Privado, donde destaca cuales son los conve-nientes e inconvenientes de la inversión extranjera.

El divide en posición favorables y en posición contraria el cuadro, para un mejor manejo del mismo.

Posición Favorable

"a) La inversión extranjera aporta los capitales necesarios para el desarrollo del país.

b) Es importante en la medida en que se dirige a los - sectores de manufacturas y servicios y, en consecuen- cia agiliza y dinamiza a la economía nacional.

Posición Contraria

Esto sólo es cierto en -- principio, pues en la realidad se corre un doble - riesgo: perder el control de los activos del país, y a la larga, la descapitalización de éste.

En la práctica, la inver- sión extranjera da como resultado la creación del monopolio y oligopolio en dichos sectores. Además el - desarrollo de esos secto- res no siempre resulta a-- corde a las necesidades del país.

c) Es buena para la economía nacional por la cantidad de impuestos que genera mismos que son aplicados por el Estado en el mejoramiento social de la comunidad.

d) Es necesaria porque fomenta fuentes de mano de obra y aporta, normalmente modernas tecnologías.

La generación de impuestos es en realidad un espejismo pues los montos que por dicho concepto deberían ser pagados, sensiblemente son abatidos por diferentes vías como son: exceso de pago de regalías, pago exorbitante de intereses por el capital importado; elevada repatriación de ganancias; evasión de impuestos por ciertas técnicas contables (matriz-filial), etc.

Esta Ventaja no resulta tan benéfica en la práctica, ya que, estando dirigido este tipo de inversión a los sectores de la manufactura y los servicios, la creación de empleos no resulta tan importante, principalmente porque tiende a establecer una tecnología pensada para los países desarrollados en donde la mano de

Estas ventajas y desventajas deben observarse siempre tras la óptica que constituyen los lineamientos marcados por la Ley, para que La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, permita la entrada de inversión. Si se respetan tales lineamientos, podremos estar satisfechos de los resultados por obtener.

2.7. Régimen de Sanciones. (22)

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, concede a las autoridades administrativas el derecho de sancionar en forma pecuniaria y corporal, a quienes contravengan las disposiciones aplicables en materia de inversiones extranjeras.

"A continuación presentamos un esquema de estas disposiciones:

- a) Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no lo hagan no podrán pagar dividendos.
- b) Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiéndose inscribir no cumplan.
- c) Se faculta a cualquier socio a solicitar el registro de las sociedades que debiéndose inscribir no lo hayan hecho.
- d) Igualmente, en caso de que las autoridades descubran una sociedad no registrada, la harán inscribir de oficio.

e) Se sancionará con nulidad, y en consecuencia no podrán hacerse vales ante ninguna autoridad los actos que se efectúen en contravención de la Ley, y los que debiéndose — inscribir en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y en el de Transferencia de Tecnología, no se inscriban.

f) Además se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, o en caso de que ésta no sea cuantificable con multa hasta de 100,000.00 pesos.

g) Se establece una responsabilidad solidaria a cargo de los administradores, directores, gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas en lo concerniente a la observancia de las obligaciones que establece esta Ley.

h) El incumplimiento por parte de dichos funcionarios será sancionada con multa hasta de 100,000.00 pesos; impuesta por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

i) Inclusive, las sanciones previstas en el párrafo inmediato superior, se transcribirán en los títulos de las acciones, sujetos a las disposiciones de esta Ley.

j) Se establece una responsabilidad subsidiaria a cargo de los notarios y corredores públicos que no inserten en los documentos en los que intervengan, las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta Ley, puesto que serán sancionados con la pérdida de la patente respectiva, así se logrará que los notarios y corredores incrementen sus funciones como auxiliares del poder público

en lo tocante al cumplimiento de la Ley.

k) Quedan sancionados con la pérdida del cargo, los encar
gados de los Registros Públicos que inscriban los documen
tos materia de esta Ley, cuando no conste en ellos la au-
torización correspondiente.

l) Finalmente se sancionará con prisión hasta de nueve a-
ños, y multa de 50,000.00 pesos, a quien simule cualquier
acto que permita el goce o la disposición de hecho por par
te de las personas, empresas o unidades económicas extran
geras o mexicanas con participación mayoritaria de capi-
tal foráneo, de los bienes o derechos reservados a mexica
nos, o cuya adquisición estuviera sujeta a requisitos o
autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido."(23)

3. LEGISLACION SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.

En este capítulo, además de plasmar el tema propiamente motivo del trabajo, haremos inicialmente una referencia de carácter histórico de la manera como fue evolucionando la política mexicana hacia la inversión extranjera directa, desde el porfiriato hasta 1973, año en que se decreta la Ley para Promover La Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Dicha referencia, no es un análisis exhaustivo, sino un marco que nos sirva para ubicar la legislación actual en materia de inversión extranjera directa.

3.1. Política mexicana hacia la Inversión Extranjera Directa.

a) 1910-1944

Como lo establecimos al iniciar esta Tesis, la inversión extranjera directa hace su aparición en el terreno económico nacional, durante el periodo porfirista (24), - periodo que se caracteriza por dejar en entera libertad a capitales foráneos para establecerse en México en sectores claves de la economía, destacándose el minero, comunicaciones, la incipiente industria y en la producción agrícola para la exportación.

Con el estallido y triunfo de la Revolución Mexicana el gobierno rehace su política hacia la inversión extranjera directa, solo que los cambios que se gestan son paulatinos, aunque en determinados momentos parecen volverse atrás o estancarse.

Debemos destacar que durante el periodo de 1910 a 1945 influyen factores internos como externos, para poder delinear una postura en materia de inversiones extranjeras. (25)

24. Aunque durante la época colonial existió un control de parte de personas no nacidas en terr. nacl. en las actividades económicas, convirtiéndose con ello en una primera instancia de los que después sería la IED. Sobre todo si recordamos como se estructuraba la producción minera y la expoliación de recursos de lo que entonces era el Virreinato de la Nueva España.

25. Véase: Aguilar M, Alonso. Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras.

La Constitución de 1917 establece restricciones (que más adelante señalaremos), que son los cimientos que a la postre basificarían la actuales normas que rigen la entrada de capitales no nacionales.

Aún con tales restricciones y pese a las disposiciones que los gobiernos de Obregón y Calles quisieron imponer a la Inversión Extranjera (al tratar de limitarla) durante sus periodos y el conocido como el maximato, se mantuvo una postura de apertura para la inversión extranjera directa, producto de las presiones que principalmente los Estados Unidos ejercían sobre México y sobre lo que los norteamericanos consideraban un atentado contra sus intereses: La Constitución.

La inversión se limita y disminuye durante los años que van de 1928-1945, debido a la recesión económica internacional conocida como la "crisis del 29", y debido también a la Segunda Guerra Mundial. Fueron estos factores los que no permitieron a los países que podían colocar capitales fuera de sus fronteras hacerlo, puesto que su atención estaba puesta: primero en sacar a su país del problema económico, y, segundo salvaguardar sus intereses que se hallaban en inminente peligro en el conflicto que tenía por escenario principalmente Europa, al iniciar la década de los cuarenta.

Ello permitió que durante esta época el gobierno mexicano no tuviera que legislar o limitar la inversión extranjera y reflejará la economía, una aparente fase de na-

cionalismo.

Con el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, surge el único razgo que deba ser considerado como de verdadera nacionalización de algunos sectores de la economía, al limitar la inversión extranjera directa con la expropiación de la Industria Petrolera y la Nacionalización de la empresa Ferrocarriles Nacionales.

b) 1945-1973 (26)

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y con el pretendido despegue industrial que sigue México mediante el proyecto de sustitución de importaciones, la inversión extranjera directa puede ingresar al país para participar en el desarrollo de la industria nacional, porque, aunque regulada, hay de nuevo una apertura.

Los gobiernos desde Avila Camacho, hasta Gustavo Díaz Ordaz, permitieron la entrada de capitales con el propósito de lograr que México llegara a desarrollar una economía sólida a través del proteccionismo a productos pero no a capitales.

Esto nos llevó a que día a día los sectores importantes de la economía, en buena parte, estuvieran en manos

26. Se establece la periodización poniendo como parte-a-guas el año de 1945, porque a partir de ese año, México en base al proceso económico surgido con la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, se plantea una estrategia de crecimiento y desarrollo económico, teniendo como plataforma el proteccionismo y el modelo de sustitución de importaciones.

extranjeras, incrementándose con creces la dependencia — externa que por muchos años ha caracterizado nuestras relaciones con el exterior.

Si bien durante esta etapa se dictaron disposiciones legales (27) para controlar la inversión extranjera, no fueron ni con mucho impedimento para que capitales foráneos encontrarán campo de acción en suelo nacional, además que los gobiernos veían a este capital como complementario del nacional para poder desarrollar la industria, — que iniciaba un crecimiento. (28)

Cuando Luis Echeverría asume la presidencia de la República, ésta se encuentra con niveles altos de inversión extranjera, sin estar bien regulada, aunado a ello está la crisis política que al interior del país se vivía.

27. Algunas de las disposiciones más interesantes en el periodo fueron:
Decreto de 1944 que establece la necesidad de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros, además de imponer límites de la participación de capital extranjero; y,
Creación en 1947 de la Comisión Mixta Intersecretarial que era la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto de 1944 y dictar disposiciones tendientes a regular a la inversión extranjera.

28. Cfr. Pereznieto Castro, L. Derecho..., p.106-109

La inversión extranjera, continuaba descapitalizando al país, a través de los dividendos que tenía que enviar al país de su origen, además de que aprovechaba todos los subsidios y políticas de apoyo gubernamental a la planta industrial y, sobre todo, minando cada vez más, los recursos que poseemos en nuestro territorio sin dejar beneficios para los mexicanos.

En estas condiciones el gobierno de Echeverría decide decretar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (29), que limita el campo de acción de la inversión extranjera directa, y designa - los medios de control de la misma.

Convirtiéndose la Ley, de esta manera, en el elemento más importante para salvaguardar sectores esenciales y vitales de la economía mexicana para la Nación y para los mexicanos.

3.1.1. Reglamentación para la Inversión Extranjera Directa en México. (30)

En este apartado, perseguimos rescatar cual es la reglamentación relativa a ejercer control sobre la inversión

29. Véase: Iniciativa de Ley sobre Inv. Ext. en Comercio Exterior, No. 1, Ene. 1973, p.16-25

30. Tomaremos a la Constitución Política de los E.U.M., las Leyes derivadas de la Fracción I del art. 27 de la Constitución, la Ley para Promover la Inv. Mex. y Regular la Inv. Ext., El Reglamento del Reg. Nacl. de Inv. Ext., y, la Ley General de Sociedades Mercantiles, ésta última con la sola intención de dejar establecidos los criterios que son base legal para identificar a sociedades extranjeras que son reconocidas legalmente en México.

extranjera directa, pero dentro de aquélla rescataremos los elementos que sirvan para la explicación del tema que nos ocupa en el trabajo.

Además destacaremos como, a partir de disposiciones legales, se asignan y crean a Instituciones Públicas, de funciones encaminadas a ejercer vigilancia y acción en torno a la inversión extranjera directa en México.

3.1.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por orden jerárquico, dentro del marco jurídico que guía las acciones en nuestro país, tenemos que analizar en primer lugar, aquellas disposiciones que la Constitución observa con respecto a las posibilidades de adquirir tierras, aguas, accesiones y concesiones de explotación por parte de los extranjeros.

Para ello iremos directamente al artículo 27 fracción I, que a la letra dice:

"Art. 27-Fr I. ... La capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, se re-girá por las siguientes prescripciones:

I. 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 conce-siones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extran

jeros, siempre y cuando convengan ante la Se—
cretaría de Relaciones Exteriores en considerar
se 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; ba—
jo la pena, en caso de flatar al convenio, de —
perder en beneficio de la Nación los bienes que
hubieren adquirido en virtud del mismo. En una
faja de cien kilómetros a lo largo de las fron—
teras y de cincuenta de las playas, por ningún
motivo podrán los extranjeros adquirir el domi—
nio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos
internos y los principios de reciprocidad, po—
drá, a juicio de la Secretaría de Relaciones Ex—
teriores, conceder autorización a los Estados —
Extranjeros para que adquieran, en el lugar per—
manente de los Poderes Federales, la propiedad
privada de bienes inmuebles necesarios para el
servicio directo de sus embajadas o legaciones. (31)

Aquí vale la pena observar dos puntos:

1. Aquel que señala que los extranjeros podrán adquirir —
dominio sobre tierras, aguas, accesiones y concesiones de

explotación. siempre y cuando se consideren para todas las acciones concernientes al particular, con las mismas obligaciones que los nacionales, y sobre todo, que los extranjeros requieren de renunciar a la posible protección diplomática de su país.

Con ello se procura de manera determinante y definitiva el ejercicio pleno de la soberanía, y, señala cual es el ámbito legal donde el extranjero se desenvolverá.

2. El que prohíbe a los extranjeros a adquirir bienes inmuebles en lo que se ha llamado "zona prohibida" (100 kilómetros a lo largo de la frontera y 50 a lo largo de las costas).

Creo que aquí, además de los argumentos dados en el punto anterior, sería prudente destacar la importancia — en términos de geo-estrategia política, independencia, autonomía y control del Territorio Nacional, que con esta regla pretende el Estado Mexicano. Es como si levantásemos una barrera para evitar intervenciones, pérdidas de territorio o soberanía, como dolorosamente ocurrió para México en el siglo pasado.

Derivadas de esta Fracción I, surgieron la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General, y, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

3.1.1.1.1. Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

Esta Ley, que contiene solamente 11 artículos, fue realizada con la finalidad de puntualizar y especificar junto con el Reglamento de la misma, las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la fracción I a que ya hicimos referencia.

Establece los mismos lineamientos en lo concerniente a los requerimientos y prohibiciones para que los extranjeros puedan adquirir dominio sobre tierras, aguas, accesiones y concesiones de explotación, y aporta reglas relativas a los procedimientos a seguir cuando extranjeros, con fecha anterior a la Ley, hayan adquirido bienes sin cumplir con las disposiciones que ésta contiene. (32)

3.1.1.1.2. Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General.

En el Reglamento se hace incapié en algunos aspectos que llamaríamos de carácter legal-administrativo, pero que fundamentalmente persiguen el objetivo de limitar que el Extranjero posea bienes inmuebles en la zona prohibida. Llega a establecer severas sanciones a funcionarios públicos, sean notarios o cónsules, en caso de que autorizan una adquisición de extranjero en dicha zona, además

32. Véase: La Ley de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General, en Bravo Garo, R. Op. Cit., p.194-197

de que preveé que si por algùn motivo un extranjero adquiera bienes inmuebles en esa zona, dicha adquisición se rá cancelada. Ello queda establecido en el artículo 8 del Reglamento:

"Art. 8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución, las sociedades mexicanas constituidas para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algùn otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso; pero siempre con el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y conviniendo expresamente en que ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algùn motivo, algunas de las personas mencionadas anteriormente por cualquier evento llegaren a adquirir una participación social o a ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición

será nula, y por tanto, cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trata y los títulos que la representan, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada."(33)

En lo concerniente a la adquisición de tierras, aguas, accesiones y concesiones de explotación fuera de la zona prohibida, se estipula que el extranjero debe renunciar a la protección diplomática y sujetarse a las leyes locales.

3.1.1.2. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que cuenta con 31 artículos, fue publicada en el mes de febrero de 1973, constituyéndose, sin lugar a dudas, en el instrumento básico y clave para determinar los límites de la inversión extranjera directa en nuestro país.

Por ello se convierte en el vértice del análisis que venimos realizando.

La importancia que esta Ley tiene, es destacada desde el momento mismo en que como iniciativa de Ley ingresa

al Poder Legislativo en diciembre de 1972, cuando el texto de dicha iniciativa dice en principio que:

"La Iniciativa de Ley que hoy se somete a la — consideración del Poder Legislativo tiene el — propósito de cubrir un campo insuficientemente trabajado en nuestro derecho positivo y que ha suscitado, durante años, el interés e incluso el debate en la opinión pública por la trascendencia que reviste para el desenvolvimiento y la — independencia económica del país."(34)

Estamos pues, ante el documento que de manera legal rige el cause de la inversión extranjera directa y que, pretende, en base al fomento de la inversión local, lograr el desarrollo económico de manera sólida e independiente de México.

Cuestión que queda establecida en el artículo primero de la Ley:

"Art. 1. Esta Ley es de interés público y de observancia general en la República, su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país."(35)

34. Iniciativa de Ley sobre Inversión Extranjera, Op. Cit. p.16

35. Bravo Garo. Op. Cit., p.213-214

Enseguida iniciamos el estudio de los artículos de la Ley, estudio que no será siguiendo el orden numérico creciente de los mismos, sino de acuerdo a criterios propios sobre temáticas a las que se haga alusión.

3.1.1.2.1. Disposiciones de Carácter General.

El artículo segundo y el sexto ya los hemos considerados en el segundo capítulo de esta Tesis, por tanto los damos por sabidos y pasamos al resto.

La Cláusula Calvo de renuncia de los extranjeros a la protección diplomática en caso de que adquieran bienes inmuebles dentro de la República Mexicana, está prevista en el artículo tercero, dando con ello contenido al artículo 27 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

Este artículo (3o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera) establece incluso, que en caso de no acatar tal disposición y — que el extranjero acuda a la protección diplomática de su país, los bienes de que se trate pasarán a beneficio de la Nación.

Los artículos cuarto y quinto determinan las actividades en las que no puede participar la inversión extranjera y aquellas actividades en las que si lo puede hacer,

pero estableciendo claramente cuales son los límites de su actuación, considerando también, la posibilidad de ampliar o restringir tales límites acorde a las necesidades de la economía nacional.

*Art. 4. Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos;
- b) Petróquímica 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 radiotelegrá--
ficas;
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las siguientes actividades:

- a) Radio y Televisión;
- b) Transportes aéreos y marítimos nacionales;
- c) Transporte automotor urbano, inter-urbano y en carreteras federales;
- d) Distribución de gas; y

f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal."(36)

*Art. 5. En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera - se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, las concesiones podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.
- b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%;
- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%; y,
- d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de la empresas y siempre que no tenga, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de la administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen."(37)

El artículo séptimo recupera también la fracción I del artículo 27 constitucional, en lo que se refiere a la no adquisición de bienes inmuebles, tierras o aguas por parte de los extranjeros en lo que se ha dado en llamar zona prohibida, y a la que hicimos referencia en anotaciones anteriores.

Además recupera el que las sociedades extranjeras no pueden adquirir dominio de tierras y aguas, ni obtener -- concesiones para la explotación de las mismas; aclarando que las personas físicas extranjeras si lo podrán hacer siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la renuncia a la protección diplomática y se obliguen a respetar, regularse y observarse por la legislación local para cualquier problema relacionada con el objeto motivo de la discusión.

El artículo 25 establece que los títulos representativos del capital de la empresa deberán ser nominativos. Ello con la finalidad de poder comprobar real y feacientemente la participación del capital extranjero y que éste no exceda los límites marcados por la propia Ley.

"Art. 25. Los títulos representativos del capital de la empresa serán nominativos en los siguientes casos:

I. En la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias especi

ficas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

II. Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este requisito y las sanciones prevista por el artículo 28 se transcribirán en los propios títulos."(38)

La nulidad de los actos que contravengan las disposiciones de la Ley están contenidas en el artículo 28 que a la letra dice:

"Art. 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 debiéndose inscribir 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 Departamento correspondiente. ---
las infracciones no cuantificables se sanciona-
rán con multa de 100,000.00 pesos."(39)

Incluso los artículos 29 y 30 proveen sanciones para todas las personas que por su actividad o funciones estén relacionadas con algún aspecto que se contenga en esta -- Ley, caigan en el incumplimiento o que no actúen acorde a lo establecido por la misma. Así como también, puntualiza que en caso de que por autorización expresa de notario pú blico o encargado del Registro Público se contravenga esta Ley, serán, tales funcionarios, sancionados con la pérdida de su cargo.

Por último, en cuanto a lo que consideramos disposi- ciones de carácter general, se determinan las sanciones -- para las personas que permiten que los extranjeros puedan gozar de condiciones que la Ley no les otorga. Estas per- sonas, en el lenguaje popular son los que conocemos como "presta-nombres".

"Art. 31. Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos a quien simule cualquier acto que permita el go ce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas que se refiere el artículo segunda de la Ley, de bie-

nes o derechos reservados a los mexicanos, o --
cuya adquisición estuviera sujeta a requisitos
o autorizaciones que no se hubieren cumplido u
obtenido en su caso."(40)

3.1.1.2.2. Disposiciones relativas a la Función de las Se
cretarías de Estado.

En torno a este aspecto, la primera disposición que encontramos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es la contenida en el artículo 7 párrafo tercero, cuando establece que para que las personas físicas extranjeras puedan adquirir el dominio sobre bienes inmuebles en la zona prohibida, se requiere de un permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tras haber hecho la renuncia a la protección diplomática del país del cual el extranjero es nacional, -- todo ello con la finalidad de salvaguardar la soberanía mexicana y mantener al extranjero sujeto a las obligaciones que prevén nuestras leyes, para que pueda, a su vez, gozar de los derechos que las mismas disponen.

En cuanto a la adquisición de empresas establecidas y/o del control de las mismas por parte de extranjeros en cualquiera de las modalidades que caracteriza el artículo segundo de esta Ley, el artículo 8 asigna a las Secreta

rías de Estado, dependiendo de la actividad sobre la que gire la empresa a emprender, la función de autorizar o rechazar tal adquisición, acorde a las variantes que el citado artículo contempla y que dice:

"Art. 8. Se requerirá la autorización de la Secretaría de Estado 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 segundo, en uno o varios actos de sucesión de actos, adquiera más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa.

Se equipara a la adquisición de activos fijos, el arrendamiento 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."(41)

Otra función que esta Ley asigna a algunas Secretarías de Estado, es la de que un grupo de ellas (Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Programación y Presupuesto) constituirán la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a la que más adelante haremos referencia.

El artículo 17 de la Ley, destaca que solamente previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores podrán los extranjeros adquirir bienes inmuebles, así como también es necesario el permiso previo para la incursión de extranjeros en sociedades. De igual forma para determinar si procede el incremento de participación extranjera en la misma, todo ello acorde al marco legal y a los dictámenes de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Una función de carácter general de las Secretarías de Estado, es la que dispone el artículo 26 párrafo segundo donde se dice que las dependencias del Ejecutivo, así co-

mo los organismo descentralizados, deben dar a la Comisión toda la información necesaria para el mejor resultado de sus funciones.

3.1.1.2.2.1. De la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los Fideicomisos en Fronteras y Litorales.

En este sub-inciso he querido referirme a la actividad que tiene que realizar la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con los fideicomisos en fronteras y litorales, para de ahí rescatar lo que la Ley prevé en este renglón.

El tema de la zona prohibida y de la posibilidad de que extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles o participar en sociedades que realicen su actividad económica al establecerse en esta zona, lo comprende la Ley en los artículos que van del 18 al 22.

Por principio se destacan las consideraciones de carácter general en el artículo 18:

"Art. 18. En los términos de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las Instituciones de Crédito,

permisos para adquirir como fiduciarias el domi
nio de bienes inmuebles destinados a la realiza
ción de actividades industriales y turísticas en
la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fron
teras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo
de las playas del país, siempre que el objeto -
de la adquisición sea el de permitir la utiliza
ción y el aprovechamiento de dichos bienes a
los fideicomisarios, sin constituir derechos --
reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos
fines certificados de participación inmobilia--
rios, nominativos y no amortizables."(42)

Asimismo, se hace responsable a la Secretaría de Re
laciones Exteriores de la constitución de fideicomisos,
tomando en cuenta los aspectos que estén implicados sobre
tal constitución, como pueden ser de índole económica y
social.

El artículo 19 precisa que si bien la Secretaría de
Relaciones Exteriores será quien autorize la formación de
fideicomisos en fronteras y litorales, los criterios en
los que se basará la resolución de solicitudes para tal -
fin, los determinará la Comisión Nacional de Inversiones
Extranjeras.

Más adelante la Ley, estipula el periodo durante el

cual el fideicomiso permanecerá en vida activa y dispone los términos en cuestión de tiempo que condicionan, así como la extinción del mismo.

El fideicomiso no será mayor de 30 años y el arrendamiento de los inmuebles por parte de la institución fiduciaria, no excederá el plazo de 10 años.

La institución fiduciaria conserva siempre la propiedad de los bienes y una vez finalizado el fideicomiso, — puede transmitir la propiedad a personas que puedan adquirirlos legalmente.

El tema sobre cuales son las características de los certificados de participación, es tocado en el artículo 21:

"Art. 21. Los certificados de participación inmobiliarios que se emiten con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características:
A) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (43), sin que les otorguen dere-

43 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Art. 228-a. Los certificados de participación son títulos de crédito que representan: a) El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tengan en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita... c) o bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la ven

cho de propiedad sobre los inmuebles fideicomitidos;

B) Deberán ser nominativos y no amortizables; y,

C) Constituirán el derecho de aprovechamiento - del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta - que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado."(44)

Por último, en lo que respecta a este punto, se aclara que para todo lo dispuesto en los capítulos o artículos que van del 18 al 21 de la Ley, en los términos que establece la misma, por lo que toca a la adquisición por parte de extranjeros de bienes inmuebles en la faja fronteriza o en los litorales, no se requerirá permiso de la Secretaría de Gobernación para la adquisición por extranjeros de derechos derivados del fideicomiso.

ta de dichos bienes, derechos o valores.
art. 228-a. Tratándose de certificados de participación inmobiliarios, la sociedad emisora podrá establecer en beneficio de los tenedores, derechos de aprovechamiento directo del inmueble fideicomitado, cuya extensión alcance y modalidades se determinará en el acta de la emisión correspondiente.

Ello con la finalidad de no duplicar funciones, pues, ya la persona extranjera hubo de haber realizado una serie de actividades que legalizarán su participación en el fideicomiso, y que quedaron expuestas en los artículos antes mencionados.

3.1.1.1.2.3. Disposiciones relativas a las funciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Como lo señalamos en sub-apartados anteriores, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (a la que nos referiremos como La Comisión), queda establecida por ordenamiento expreso de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que en su artículo 11 dice que dicha Comisión estará integrada (con los cambios de nombres de la Srfias. en la actualidad) por las siguientes Secretarías de Estado:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Programación y Presupuesto,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

En lineamiento generales "corresponden a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras facultades tanto de -

creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas generales (función propiamente legislativa), como de situaciones jurídicas particulares vinculadas a discrecionales (función propiamente administrativa) e, inclusive, ejecución de actos materiales."(45)

El artículo 12 de la Ley establece:

"Art. 12. La Comisión Nacional de Inversiones

Extranjeras, tendrá la siguientes atribuciones:

- I. Resolver, en los términos del artículo 5o. - de ésta Ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;
- II. Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;
- III. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos estable-

45. Barrera Graf, J. La Regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México, p.161

cimientos;

IV. Resolver sobre la participación de la inver
sión extranjera existente en México, en nuevos
campos de actividad económica o nuevas líneas de
productos;

V. Ser órgano de consulta obligatoria en materia
de inversiones extranjeras para las dependen--
cias del Ejecutivo Federal, organismos descentra
lizados, empresas de participación estatal, ing
tituciones fiduciarias de los fideicomisos cong
tituidos por el Gobierno Federal o por los go--
biernos de las Entidades Federativas y por la Co
misión Nacional de Valores;

VI. Establecer los criterios y requisitos para
la aplicación de las disposiciones legales y re
glamentarias sobre inversiones extranjeras;

VII. Coordinar la acción de las dependencias --
del Ejecutivo Federal, organismos descentraliza
dos y empresas de participación estatal para el
cumplimiento de sus atribuciones en materia de
inversiones extranjeras;

VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo
Federal proyectos legislativos y reglamentarios
así como medidas administrativas en materia de
inversiones extranjeras; y,

IX. Las demás que le otorgue esta Ley."(46)

Una disposición que resulta de suma importancia para que las Resoluciones de la Comisión sean en beneficio del país, son los criterios que determinan la actuación de la Comisión en lo concerniente a autorizar la inversión extranjera, así, como para fijar los porcentajes de participación de la misma y determinar las condiciones de acuerdo a las cuales se regirá.

De esta manera enlista el artículo 13 tales criterios y dicen que la inversión extranjera en primer lugar debe ser solamente complementaria de la nacional y por ende, no debe desplazar a empresas nacionales, ni dirigirse a aquellos sectores que estén suficientemente cubiertos o en posibilidad de serlo por la inversión local; debe provocar efectos positivos en la balanza de pagos, en el alza de empleo bien remunerado y en la capacitación de técnicos y personal administrativo; para la salud de la economía nacional, la inversión extranjera se financiará con recursos del exterior, pero deberá atender a la incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos; deberá buscar o dirigirse hacia sectores en los que se logra impulsar la integración regional y sub-regional en el área latinoamericana, y en lo particular debe contribuir al desarrollo de zonas o regiones escasamente desarrolladas en el país, así como también, debe aportar para éste último, tecnología y desarrollo de la investigación tecnológica; no debe dejar de lado dos aspec-

tos: primero que se busque fomentar el alza de calidad en los productos a precios no elevados, y, segundo, no pretender desvirtuar los valores sociales y culturales del país; debe haber una vinculación e identificación del inversionista extranjero con los intereses del país, y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y, finalmente, (como lo marca el artículo 13), en líneas generales, debe coadyuvar al logro de los objetivos nacionales y no escapar de los marcos de la política del país.

La Comisión estará presidida por un Secretario Ejecutivo, que tendrá atribuciones que podríamos llamar de carácter administrativo y de organización y operación de la Institución, como son las funciones de representación, de ejecución de resoluciones, realización de estudios, - proyectar presupuestos de la Comisión, informar de cuales han sido las actividades realizadas por la Comisión, y — otras de índole puramente administrativas y que por tanto escapan de los marcos de esta Tesis, marcos que ya fueron establecidos al iniciarla.

Como resulta obvio, la Comisión responde a los que se ha caracterizado como una Institución Inter-Secretarial — que facilita el control de la inversión que ingresa a México.

Podemos observar, que es en la Comisión en donde se toman las directrices sobre el volumen y destino de las inversiones extranjeras directa en México, pues es ella, previa consulta de las disposiciones citadas en páginas anteriores, quien resuelve para que el capital no nacional, pueda o no ingresar al país.

3.1.1.2.3.1. Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Corresponde a la Comisión resolver situaciones específicas para particulares asuntos relacionados con la inversión extranjera. Las Resoluciones Generales constituyen el vehículo que hace posible tal actuación.

Enseguida hacemos una breve referencia a cuales han sido las Resoluciones Generales que ha tomado la Comisión y cuales son sus objetivos.

Resolución General número 1. "Criterios para resolver solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.- El propósito de esta Resolución General es la de sujetar tanto a la Comisión como a su Secretario Ejecutivo a un término perentorio para la emisión de las resoluciones específicas y obligar a la Comisión a comunicar sus resoluciones a los solicitantes. Asimismo se faculta al Secretario Ejecutivo de la Comisión a condicio-

nar las autorizaciones que él mismo expida, con motivo de facultades que le otorgue la Comisión, al cumplimiento de los criterios que considere deban cumplirse, con base en las políticas que sobre inversión extranjera señala el artículo 13 de la L.I.E., adecuándolas al caso específico."(47)

Resolución General número 2. "Inversión Extranjera en Empresas Maquiladoras.- Esta Resolución General reconoce el caso especial de las empresas denominadas maquiladoras otorgándoles un tratamiento especial y preferencial, propio de su naturaleza."(48)

Resolución General número 3. "Participación Extranjera en la Administración de las Empresas.- El propósito de esta Resolución General, es regular la participación extranjera en la administración de empresas mexicanas, autorizando el nombramiento, reelección y sustitución de personas físicas de nacionalidad extranjera en el Consejo de Administración de las mismas, equiparando además a los inmigrados no conectados con centros de decisión económica del exterior, a los mexicanos, no solo por lo que toca al acto de invertir en empresas mexicanas, sino también por lo que concierne a su capacidad como administradores de las mismas."(49)

47. Gómez Palacio. Op. Cit., p.240

48. Ibidem. p.243

49. Ibidem. p.248

Resolución General número 4. "Criterio de aplicación del artículo 8 de la L.I.E.- La Resolución General número 4, que se integra por tres puntos resolutivos, tiene como propósito precisar en sus dos primeros puntos resolutivos qué debe entenderse por la adquisición controlada por la L.I.E. de ...más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa...así como...el arrendamiento de una empresa...y la...adquisición de activos esenciales...para su explotación que prevé el artículo 8 de la L.I.E. El tercer punto resolutivo, viene a complementar los criterios fijados en los primeros, estableciendo requisitos especiales para las adquisiciones hechas por las llamadas empresas controladoras o holdings."(50)

Resolución General número 5. "Inversión Extranjera en el capital de las Empresas.- El propósito de esta Resolución es autorizar la participación de inversionistas extranjeros en los aumentos de capital social de empresas mexicanas, siempre que mantengan la misma posición y otorgar al Secretario Ejecutivo de la Comisión, facultades para decidir casos concretos, que en razón de las circunstancias especiales que en le cuerpo de la Resolución se indica, no se considera necesario distraer la atención de la Comisión ya que se otorgan por regla general, en razón de que el inversionista extranjero no lleva a cabo adquisiciones de relevancia."(51)

50. Ibidem. p.254-255

51. Ibidem. p.259

Resolución General número 6. "Autorización e Inscripción de Fideicomisos.- El propósito es el de establecer los criterior relacionados con la autorización e inscripción de los fideicomisos..."(52)

Resolución General número 7. "Adquisición de Acciones al Portador en Bolsa de valores.- La Resolución regula la adquisición de acciones al portador que se cotizan en bolsas de valores mexicanas, emitidas por sociedades mexicanas, y tiene como propósito agilizar dicha adquisición — cuando las que se pretenden comprar no excedean del 5% del capital social de la emisora."(53)

Resolución General número 8. "Autorización e Inscripción de Acciones que se cotizan en Bolsa de Valores Mexicanas.- La Resolución viene a solucionar el grave problema de mantener la bursatilidad de las acciones que se cotizan en bolsa de valores mexicanas, al ser adquiridas por inver—sionistas extranjeros, cuyo propósito es el de especular con las mismas sin que la inversión conlleve un interés — de participación corporativa en las emisoras. Esto, en — virtud de su necesaria inscripción en el Registro de In—versiones Extranjeras."(54)

52. Ibidem. p.265

53. Ibidem. p.278-279

54. Ibidem. p.282

Resolución General número 9 y 10. "Ampliación y Clausura de Nuevos Establecimientos.- El propósito de estas Resoluciones es el de regular la expansión de la inversión extranjera que se lleva a cabo a través de la inversión en nuevos establecimientos y el señalamiento de la sanción de clausura a aquellos que se instalen sin las autorizaciones correspondientes. En razón de que ambas se refieren al tema nuevos establecimientos se estudian en conjunto."(55)

Resolución General número 11. "Trasmisión de Acciones o de Activos entre inversionistas Extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés.- La Resolución señala un criterio general de aplicación del artículo 8, primer párrafo de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, al autorizar la trasmisión de acciones o de activos entre inversionistas extranjeros pertenecientes a un mismo grupo de interés. El criterio establecido permite que los inversionistas extranjeros adquieran acciones o activos, sin que para ello requieran de la autorización y resolución a que se refiere el artículo 8 de la citada Ley, cuando se den los supuestos contenidos en dicha Resolución General."(56)

55. Ibidem. p.289-290

56. Ibidem. p.310-311

Resolución General número 12. "Resolución sobre Operaciones de Venta de Bienes Raíces Ubicados en el Extranjero.- La Resolución General incrementa las disposiciones emanadas de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en una época que se caracteriza por la constante fuga de divisas del país ... La Comisión llevada por un propósito económico, pretendió controlar en alguna medida las operaciones de empresas que se dedicaban a la promoción y venta de inmuebles en el extranjero."(57)

Resolución General número 13. "Nuevos Campos de Actividad Económica y Nuevas Líneas de Productos.- El propósito de la Resolución es el de establecer el criterio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras con respecto a la participación de inversionistas extranjeros en mercados diferentes, dirigidos a consumidores también diferentes, a través de la inversión en el área industrial en nuevas líneas de productos, y en áreas de comercio y de prestación de servicios, en nuevos campos de actividad económica."(58)

Hasta aquí la recapitulación acerca de cuales han sido las Resoluciones Generales, que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ha tomado en su quehacer de regular la inversión extranjera directa.

57. Ibidem. p.317

58. Ibidem. p.320

3.1.1.2.4. Disposiciones relativas al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

En los artículos 23 y 24 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se dispone la creación del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (al que nos referiremos como El Registro) que dependerá de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.

El Registro pretende inscribir en él, toda aquella inversión extranjera que ingrese al país por cualquiera de sus modalidades o realizada por cualquiera de las personas que por sus características sean no nacionales y la puedan llevar a cabo.

"Art. 23. Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

- I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta Ley;
- II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo segundo de esta Ley;
- III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley;

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

V. Las Resoluciones que dicte la Comisión.

El Reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información."(59)

3.1.1.3. Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (al que nos referiremos como el Reglamento), fue publicado en 1973, teniendo como objetivo el normar la manera como la inversión extranjera directa debe registrarse para poder llevar un control de la misma, y que ésta, a su vez, se ubique dentro de un marco legal donde pueda desenvolverse.

Recupera en la primera parte, las disposiciones que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera contiene en los artículos 23 y 24, y que por tanto no volvemos a citarlos.

El Reglamento está dividido en capítulos, para cada uno de ellos sigue una forma de estructuración simi-

lar, es decir, primero se dice el tipo de inversión que ha de inscribirse en el Registro, elemento (s) que la realiza (n), trámites a seguir, etcétera.

Me remitiré únicamente a destacar las normas del Reglamento que a mi parecer resultan de interés para el desarrollo de esta Tesis.

Se dice que las personas físicas o morales extranjeras, cuando adquieran o suscriban acciones o partes de sociedades mexicanas, deberán inscribirse en el Registro a más tardar un mes posterior a la fecha en que hayan celebrado tales acciones.

Continúa con el artículo 12 cuando establece que es necesaria la inscripción para los extranjeros que establezcan una empresa y para aquéllos que adquieran la facultad de determinar el manejo de la misma.

Todo cambio por parte de extranjeros, en su domicilio, en la participación de la empresa, o en arrendamiento, deberá informarse al Registro, cuando más, un mes posterior a la fecha en que se realizó tal cambio.

De igual forma, la sociedades mexicanas en las que participen inversionistas extranjeros, deben hacer su inscripción en el Registro, en el mismo lapso de tiempo que los anteriores casos, a apartir de la fecha en que ingresen como inversionistas, extranjeros; asimismo, se debe m

tificarse de los cambios en la participación de los extranjeros en la sociedad.

Cuando uno o más extranjeros adquieran la facultad de determinar el manejo de la sociedad mexicana, se hará saber al Registro.

En lo que toca a la inscripción de fideicomisos, el artículo 22 del Reglamento dispone:

"Art. 22. Las instituciones fiduciarias mexicanas deberán solicitar la inscripción de los fideicomisos en los que participen o de los que deriven derechos para extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la Ley, dentro del mes siguiente a la fecha de constitución del fideicomiso o de la realización de los actos de los que se deriven derechos para extranjeros."(60)

Como en los casos anteriores, los cambios, modificaciones, recisiones, revocaciones, etcétera, con respecto al fideicomiso, deberá informarse al Registro a través del fiduciario.

Están obligados los extranjeros a inscribirse en el Registro cuando posean títulos representativos de capital de las sociedades mexicanas, además de que tales títulos ~~deben ser nominativos; en caso de que los títulos hayan si~~

do expedidos al portador, deberán ser convertidos en nominativos. En caso de que se expidan títulos provisionales, deberá notificarse al Registro, en un plazo no mayor a un mes cuando se expida el título definitivo.

Deben registrarse también las acciones adquiridas en bolsa de valores mexicanas, como lo dispone el artículo 39. En tanto que las normas sobre acciones que se negocian en el Extranjero están contenidas en los artículos 40 y 41.

"Art. 40. Para que las acciones de una sociedad mexicana que se negocian en el extranjero puedan registrarse por las disposiciones de este capítulo, la sociedad emisora deberá comprobar ante el Registro, que están inscritas en una bolsa de valores establecida fuera de la República, o bien, que son objeto de transacciones en el extranjero con la intervención de corredores, casas de bolsa o instituciones de crédito."(61)

"Art. 41. Se presumirá que las acciones se encuentran en el caso previsto en la parte final del artículo anterior, si la sociedad emisora acredita que ha realizado pago de dividendos a través de instituciones de crédito o de agentes establecidos en el extranjero."(62)

61. Ibidem. p.243

62. Ibidem. p.244

Las Resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deben inscribirse en el Registro dentro de un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha en que hayan sido dictadas.

En el artículo 54 se recupera el sexto de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y se establece que los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados, no tienen que inscribirse en el Registro, ni la actividad que realicen, a no ser que ésta dependa o esté vinculada con centros de desición económica del exterior.

En su parte final el Reglamento destaca que el Registro podrá rectificar o cancelar una inscripción, otorgando al afectado la posibilidad de impugnar para su rectificación tal desición, como un medio que haga más justo el contexto legal en el que los inversionistas extranjeros accionan en nuestro país.

3.1.1.4. Ley General de Sociedades Mercantiles.

El incluir la Ley General de Sociedades Mercantiles en esta Tesis, obedece fundamentalmente al hecho de que en ella se precisa a qué sociedades extranjeras se les reconoce personalidad jurídica dentro de la República Mexicana; así como por el señalamiento de las condiciones que dichas sociedades deben cumplir para poder registrarse legalmente ante el Estado Mexicano. La inclusión de

esta Ley, es por razones de precisión en la identificación de las personas morales que reconoce la legislación local y no podríamos ubicarla dentro de lo que hemos llamado como el gra referencial que regula la inversión extranjera directa en México.

El capítulo XII de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en los artículos 250 y 251 se ocupa del particular descrito en el párrafo anterior:

"Art. 250. Las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República."(63)

"Art. 251. Las sociedades extranjeras sólo podrán ejercer el comercio desde su inscripción en el Registro.

La inscripción sólo se efectuará mediante autorización de la Secretaría de la Economía Nacional (64), que será otorgada cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I. Comprobar que se han constituido de acuerdo a las leyes del Estado del que sean nacionales, para lo cual se exhibirá copia auténtica del

63. Código de Comercio y Leyes Complementarias (1985), --
p. 225

64. Hoy día no existe Secretaría de la Economía Nacional, sino que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, llevar a cabo tal autorización y los trámites relacionados con el particular.

contrato social y demás documentos relativos a su constitución y un certificado de estar constituidas y autorizadas conforme a las leyes, expedido por el representante diplomático o consular que en dicho Estado tenga la República;

II. Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos por las leyes mexicanas;

III. Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal.

Las sociedades extranjeras estarán obligadas a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado."(65)

Estas normas buscan garantizar en primer lugar: la legalidad de las sociedades extranjeras y que no genere conflicto con las normas del país receptor. En segundo lugar, influye para que sean sociedades que se vinculen de alguna manera a la economía nacional y la favorezcan, y que por tanto no sean sociedades que busquen solo la especulación. Así la Ley General de Sociedades Mercantiles ofrece la posibilidad de establecer los parámetros para permitir el ingreso de sociedades extranjeras a participar en nuestra economía.

65. Código de Comercio..., p.225-226

4. EVALUACION DEL MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL PARA LA
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO.

Pasaremos en este capítulo, a llevar a cabo una evaluación de las Leyes a que hicimos referencia en el capítulo anterior, destacando los aspectos positivos y negativos, para después, poder pasar en el siguiente apartado a dar conclusiones y plasmar algunas recomendaciones que -- creemos prudente.

Antes de pasar a desarrollar la evaluación jurídico-política y económica-administrativa, debemos rescatar la crítica que con frecuencia se hace de la redacción — confusa de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, lo que hallevado a que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tenga que dictaminar Resoluciones Generales para aclarar ciertos artículos que causan confusión. Como ejemplo podemos citar la Resolución General número 6 sobre autorización e inscripción de fideicomisos, y la 11 sobre transmisión de acciones o activos entre inversionistas extranjeros — pertenecientes a un mismo grupo de interés.

Difícilmente podemos desligar el interés político que implica cualquier reglamentación, por ello hicimos la división para evaluar el marco referencial para la inversión extranjera directa, partiendo desde una óptica jurídica-política, y otra económica-administrativa.

"No hemos perdido de vista, que el problema de la reglamentación de las inversiones extranjeras en México, es ante todo una cuestión política, que generalmente sua le implicar una determinada toma de posiciones."(66)

Hecha esta aclaración, procedemos.

4.1. Evaluación desde el punto de vista jurídico-político.

4.1.1. Territorialismo y Nacionalismo de la Legislación.

El primer elemento a destacar es el espíritu territorialista del marco jurídico institucional destinado a regular la inversión extranjera directa. La mayor parte de las disposiciones se basan para su interpretación, aplicación y ejecución, en el ámbito del territorio nacional, pues fuera de éste, deja de surtir efecto.

En segundo lugar habría que rescatar dos puntos:

Primero el carácter nacionalista de la Ley, basado como lo dijimos en un espíritu territorialista. Este carácter lo podemos observar desde el momento mismo que, como debe de ser, se dá una marcada preferencia a la persona nacional, para que pueda llevar a cabo inversión, sobre todo en los sectores más productivos. De tal nacionalismo deriva el segundo punto, que es el control estatal de la inversión y la sectorización que se hace de las actividades productivas dividiéndolas en tres grupos: las destinadas a la explotación exclusiva del Estado; las de explotación exclusiva de nacionales; y, las de explotación en que pueden participar extranjeros. Buscando con ello mantener soberanía e independencia, aspectos que son pretendidos por la norma.

4.1.2. Control Estatal, Soberanía e Independencia.

Las limitantes dispuesta por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción I y las Leyes que de ella derivan, garantizan al Estado, control sobre el dominio de tierras y aguas, o sea, control del régimen de propiedad dentro del país.

Es por tanto responsabilidad de los mismo gobiernos el concesionar a extranjeros sin pérdida de soberanía — del país y de libertades de sus nacionales.

Se garantiza también, el hecho de que no se aplicarán leyes extranjeras, ni se aceptarán intervenciones de cualquier índole que vengan del exterior del país, gracias a la disposición relativa a la renuncia a la protección diplomática por parte de los extranjeros; y para nuestro punto de vista, una de las normas más interesantes y favorables para la defensa de la soberanía, así como de geo-política y estrategia, es la referente a las restricciones para extranjeros en zona prohibida.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (a la que nos referiremos desde este momento como La Ley), a nuestro juicio llega en un momento en que el país ve como el capital extranjero ingresa y participa cuantitativamente y cualitativamente en mayores proporciones en nuestra economía (véase apéndice), ello provoca que se pretenda un control —

sobre el flujo y destino de los recursos, pero sin perder de vista que la inversión extranjera complementado a la nacional, puede apoyar el desarrollo económico de México. (67).

A partir de que aparece la Ley, sobre ésta giran las directrices principales en lo que a inversión extranjera directa se refiere.

Podríamos destacar que la Ley tiene dos grandes objetivos:

El primero que sería propiamente el control de la inversión extranjera y el fomento de la nacional; y

El segundo, marcar las pautas para el ingreso de la inversión extranjera, especificando sectores que pudiéramos llamar exclusivos a nacionales.

La Ley retoma las disposiciones contenidas en la fracción I del artículo 27 Constitucional y las leyes y reglamentos que de dicha fracción derivan, destacando los puntos relativos a la Cláusula Calvo o de renuncia a la protección diplomática, a la zona prohibida y a la necesidad de permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir bienes inmuebles en Territorio Nacional, para los extranjeros.

67. "El Estado Mexicano para lograr el desarrollo económico del país, utiliza diferentes medios (impuestos, recursos naturales, servicios, etc.), dentro de los cuales se encuentra la inversión extranjera. A partir de 1973 se emitió la Ley para promover la Inv. Mex.

Resulta obvio suponer los resultados si no existiera la renuncia a la protección diplomática, o si no hubiera regulación especial sobre la adquisición de inmuebles 100 kilómetros a lo ancho de las fronteras y 50 kilómetros en los litorales, provocaría conflicto de leyes, problemas con las representaciones de otros Estados, no control de la actividad desarrollada por los extranjeros. Sería anticonstitucional desde el momento mismo en que en la Constitución establecido queda que será ella quien rija el accionar dentro del territorio mexicano, sobre todo el régimen de propiedad.

Todo ello desembocaría en cuestionamientos políticos al interior del gobierno y en complicaciones en las relaciones exteriores del país.

En lo particular, considero básicos tales preceptos que se consideran en la Ley, por razones de independencia, soberanía y control estatal.

Habría que resaltar, por último, que dentro de las actividades que se ubican de exclusividad del Estado, está la explotación de hidrocarburo. ¿Porqué hacer esta mención?, por la sencilla razón que en este factor confluyen los tres elementos que al iniciar la tesis dijimos que el análisis implicaba: la Norma, La Política y la Economía. Además que servirá para dar pie al siguiente punto.

y regular la inv. ext. con lo cual estableciósé una amplia regulación de la inv. ext. directa."
Gómez Palacio. Op. Cit., p.7

"El análisis de las normas jurídicas que buscan regular las actividades de explotación de los hidrocarburos no puede detenerse en su examen formalista, ya que aquéllos son menos determinantes que la voluntad política que traducen. Debe privilegiarse al examen de las realidades político-estatales y socioeconómicas. En un movimiento inverso, pero entrelazado con el primero, es ineludible, sin embargo, rescatar la naturaleza específica y la autonomía relativa, la lógica propia y las dinámicas propias del Estado como instancia fundamental de una sociedad, y su capacidad de retroacción, de condicionamiento y determinación sobre otros aspectos y niveles de la sociedad y el papel decisivo del derecho como función del Estado. El derecho es siempre coproductor, correguador y comodificador de fuerzas, estructuras y procesos sociales. Auto-constitucionaliza el poder del Estado, impone una coherencia mínima sobre el caos de intereses, iniciativas y conflictos de clase, grupos e individuos. A través del derecho se institucionaliza y regula, sobre todo mediante el régimen de contratos, la instancia específicamente social, ubicada entre lo económica y lo político, que se identifica el espacio de la sociedad civil."(68)

68. Kaplan, Marcos, "El derecho y los hidrocarburos en la experiencia internacional contemporánea", en Estudios de Derecho Económico (IV), p.126

4.2. Evaluación desde el punto de vista Económico-Administrativo.

4.2.1. Relativo a la división de la actividad económica en sectores.

"La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, impone una serie de limitaciones a la inversión foránea. Obviamente tales limitaciones varían según se trate de uno u otro tipo de inversión. Así para cada una de las actividades que la Ley regula — existe un máximo, por debajo del cual la inversión extranjera puede actuar libremente y que para ser sobrepasada es preciso obtener autorización otorgada por autoridad competente o que, en algunos casos, es imposible sobrepasar..."(69)

"Las únicas restricciones insuperables establecidas por la Ley se refieren a la participación extranjera en el capital de empresas que se dediquen a ciertas ramas de la economía y a la adquisición del dominio de ciertos inmuebles. En sus artículos 4o. y 5o. la Ley precisa una serie de actividades económicas reservadas al Estado, otras a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros y una más en la que la inversión extranjera se admite hasta un máximo de participación en el capital."(70)

69. Irbaglien Ahrens, S. Op. Cit., p.293

70. Ibidem. p.293

a) Sectores de exclusividad del Estado.

El reservar para el Estado algunos sectores denominados claves, por su importancia en la dinámica económica del país, permite al gobierno la obtención de dividendos que en gran parte son el sostén de las finanzas nacionales.

En este caso está el sector energético, el sector minero en buena parte, el sector petroquímico básico, la generación de electricidad, ferrocarriles y las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.

Habría que reflexionar acerca de cual es la importancia de que estos sectores únicamente estén reservados al Estado y la respuesta que podemos dar, resulta un tanto clara.

Debemos recordar que la economía mexicana está cimentada en gran parte en la exportación de petróleo y gas, luego entonces, se garantiza el Estado para sí el ingreso de una cantidad determinada de divisas y el control de la actividad productiva, que pese a la situación crítica — del mercado petrolero internacional, continúa siendo la más importante generadora de divisas al país.

Dentro del sector energético está la explotación de minerales radiactivos y la generación de energía nuclear como actividad exclusiva del Estado, en este renglón aún cuando la importancia estratégica del mismo implique el cuidado extremo, México no posee recursos financieros y

tecnológicos adecuados para llevar a cabo su explotación. Aquí nos preguntamos ¿porqué no una apertura temporal — para que la inversión extranjera se incorpore a este sector.

Entendemos con claridad porqué electricidad (como generadora de energía), ferrocarril y algunas comunicaciones se encuentren en las condiciones de ser reservas para el Estado, si tomamos en cuenta que la planta industrial y el servicio público requieren de electricidad pues es el medio para que la primera pueda accionar y los segundos puedan satisfacer demandas de la población; si tomamos en cuenta que el ferrocarril representa el medio por el cual es posible la movilización en grandes cantidades de productos que abastecen los principales centros urbanos del país, como respuesta a las necesidades alimentarias, de insumos, de productos y maquinaria; y por último, si tomamos en cuenta que la comunicación representa el vehículo de unión dentro de un país, de manera rápida, efectiva y, sobre todo, es medio de control político y de la integridad territorial y respeto de la soberanía. — Mientras mayor sea el grado de cohesión interna, mayor será el grado de control que un gobierno pueda ejercer sobre su territorio. La manera de lograrlo es a través de mantener unido al país, entre otros medios, por la comunicación y el transporte. Además de la importancia que tales medios tiene para la dinámica vital de cualquier nación.

Ahora bien, en todos estos sectores reservados al Estado, principalmente en los últimos tres, podemos constatar serias deficiencias en su funcionamiento y en el servicio que prestan; deficiencias que en parte se deben a esa reserva del Estado que no permite tan siquiera, que - iniciativa privada con capital nacional al 100%, pueda invertir, lo que quizás podría resultar en beneficio de la nación.

b) Sectores de Exclusividad a Mexicanos.

Más adelante en la Ley se establecen los sectores en donde solamente mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, pueden participar.

En ellos están la Radio y la Televisión; Transporte en todas las modalidades (con excepción de ferrocarril); la explotación forestal y la distribución de gas.

Aquí rescataremos algunas consideraciones:

En tanto que la Radio y la Televisión estén reservados a mexicanos propicia evitar la influencia cultural - que pudiera existir en caso de que extranjeros tuvieran acceso a este sector. Esto es algo que se cumple relativamente, porque a diario sentimos, palpamos y observamos que Radio y Televisión, incluso las denominadas Estatales, influyen en la cultura nacional y no con un espíritu nacionalista precisamente, en ocasiones estos medios se - convierten en el objeto, por el cual, transculturización

ción cobra mayores dimensiones.

La Radio y la Televisión como instrumentos de control político, aún con su problemática, no se deja en manos de personas no nacionales, pues, éstas, pueden aprovechar tal instrumento, con una finalidad de concientización o malformación ideológica política, que pudiera estar contra los intereses gubernamentales.

Que el transporte esté reservado a mexicanos, lo consideramos lógico relativamente, pues si bien es cierto que son el medio de unión al interior del país y la base y vehículo, en buena parte, del comercio exterior mexicano, también es cierto que son la articulación de todo el conjunto poblacional, territorial y de actividades económicas, por ello debe estar asignado a nacionales, porque de otra manera tal articulación generaría dependencia con respecto al exterior y nos haría vulnerables con facilidad si los extranjeros pudieran controlar los citados transportes; pero, también debemos reaccionar y buscar soluciones ante el hecho evidente de que gracias a esa protección que la iniciativa privada nacional y estatal tiene sobre esas actividades, el transporte en México se vuelve deficiente y costoso en extremo, dando como resultado un perjuicio para la economía local que requiere de buenos y eficientes medios de transportes para mantenerse sana. Así pues hay dos caminos: o ejercer presión sobre los inversionistas locales para que mejoren su servi

o abrirse a la inversión extranjera en un momento en que la economía nacional requiere del mínimo de malestar.

Por lo que toca a la explotación forestal podemos decir que su renovabilidad depende de que exista una explotación racional de la flora, pues de lo contrario se acaba. Estamos totalmente de acuerdo que se reserve este sector a mexicanos, porque un extranjero, como no es su país, pudiera llevar a cabo la explotación de manera que repercutiría en el ecosistema donde se llevó a cabo.

El artículo cuarto de la Ley, abre la posibilidad de que acorde a las necesidades del país, pueda, el Ejecutivo Federal, asignar otro u otros sectores como reservados al Estado o a mexicanos, lo que nos parece por demás oportuno, aunque con ello pueda hacerse pensar al inversionista extranjero, ante el riesgo de nacionalizaciones o expropiaciones.

Esta norma, da la pauta para que se puedan tomar medidas que beneficien a la economía, sobre todo da la oportunidad de establecer un medio por el cual en caso de que la inversión extranjera resulte perjudicial, rescatar sectores o actividades para la explotación exclusiva de nacionales.

c) Sectores donde la Inversión Extranjera puede participar.

En el artículo quinto se dicen las actividades en

las que la inversión extranjera podrá participar; además que se presisan los montos porcentuales de su participación.

"Así como la Ley establece que en ciertas ramas de actividad la inversión extranjera está vedada o limitada a una participación máxima, fijando de ese modo lo que hemos llamado restricciones insuperables, existe por otra parte un conjunto de limitaciones a la actividad económica de los extranjeros que pueden ser superadas mediante la obtención del permiso correspondiente por parte de la autoridad competente."(71)

La inversión extranjera puede participar hasta el 49% de la inversión total y siempre que no posea el control del manejo de la empresa, ello con el fin de no volver a las empresas mexicanas con participación de capital extranjero, dependientes del exterior, ni subordinar la actividad productiva a intereses no nacionales pretendiéndose que en el proceso de toma de decisiones prevalezca el espíritu nacional, cuestión que resulta incierta puesto que a pesar de la norma, las empresas pueden estar manejadas indirectamente desde el exterior debido a varios factores, entre los que destacan:

- Destino al exterior de sus productos, por tanto, condicionamiento de compras;
- Utilización de insumos provenientes del exterior; y,
- Necesidad del capital extranjero, sobre todo dólares.

71. Ibidem. p.297

Un punto de la legislación que resulta atractivo es que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, podrá determinar aumento o disminución de la participación de capital extranjero, acorde a los requerimientos económicos sociales del país, dando con ello flexibilidad a la norma y permitiendo elasticidad para poder solventar situaciones críticas, sobre todo si tomamos en cuenta la recesión económica en que se haya inmerso México.

El que se limite a la inversión extranjera a 34% en concesiones especiales para la explotación de reservas minerales; a 40% en productos secundarios de la petroquímica y en la fabricación de componentes de vehículos automotores; creo se debe a la importancia que los tres sectores tienen para la economía y dentro de ésta para el comercio exterior.

El primero porque México posee bastantes recursos minerales, pero se hace necesaria la inversión extranjera debido a la incapacidad de explotación. El segundo, porque son productos que resultan de la principal actividad económica del país, pero también se carece de capacidad técnica para poder elaborarlos, de ahí la necesidad de la complementación de la inversión extranjera, que aporta principalmente tecnología.

En el caso de los componentes de automóviles pasa algo similar que con los productos secundarios de la petroquímica, la incapacidad técnica hace necesaria la in-

versión extranjera, sobre todo que se impulsa esta actividad por ser generadora de divisas para México.

Ahora bien, se limita la inversión extranjera en algunos sectores, pero también, se le ofrecen atractivas ventajas en otros:

"Una de las más importantes ventajas que ofrece México al inversionista extranjero, es la inexistencia de restricciones legales para la repatriación del capital y de sus utilidades, lo que se traduce en una amplia libertad de disposición de éstos por parte del inversionista extranjero."(72)

4.2.2. Relativo a las funciones de las Secretarías de Estado y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Que los títulos representativos del capital de las empresas en donde participen extranjeros sean nominativos, tiene la finalidad, bajo la observancia de la Comisión, de que se pueda verificar y controlar por parte del Estado que la inversión extranjera no exceda los límites dispuestos por la Ley en ese renglón.

En el artículo octavo se dispone la obligación de la obtención del permiso o autorización de las Secretarías de Estado que corresponda, cuando la inversión ex-

72. Azuela de la Cueva. Op. Cit., p.158

trajera rebase el 25% o el 49% de su participación y en activos fijos de una empresa. (73)

Aquí de nuevo estamos ante una medida que pretende asegurar el control estatal sobre el destino y monto de la inversión extranjera; lo mismo pasa con la necesidad de la autorización oficial para cuando la inversión extranjera tenga la facultad de determinar el manejo económico de la empresa. Todo esto lo debemos entender en términos de control, de seguridad nacional y de autonomía e independencia del país.

Quienes se encuentren en esta situación, y no se apeguen a la Ley, se les consideran nulos los actos que realicen.

Quizás dentro de las funciones de las Secretarías de Estado, la más importante (en acción conjunta) sea que un grupo de ellas forma la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que tiene la responsabilidad de ser la institución que controle y fije los destinos del capital extranjero en nuestro país.

Creo que la creación de esta Comisión ha sido un gran acierto dentro de las disposiciones que la Ley contiene, pues no se daría contenido a la misma y no serían las disposiciones operables de no existir la Comisión.

El dotar a la Comisión de amplios poderes y facultades en materia legislativa, administrativa y de ejecución

73. Véase: Resolución General No. 4. en Gómez Palacio. Op. Cit., p. 254-258

de actos materiales, permite que tenga todo el instrumen
tal y capacidad necesaria para poder solventar cualquier
situación relacionada con la inversión foránea.

Aunque con la Comisión integrada por Secretarías, se
tiene la limitante de que depende su configuración del Po
der Ejecutivo, de manera que no actúa con entera libertad.

"Una desición contraria a la política o expectativa
presidencial, puede ser modificada en cualquier tiempo ma
diante el simple acto de remover a los disidentes.

Sin el análisis de características adicionales, la
obvia conclusión es que la Comisión es un cuerpo centra-
lizado que depende íntegramente del Poder Ejecutivo; por
ningún concepto puede identificarse como una Comisión in-
dependiente o autónoma, separada del Poder Ejecutivo. El
Poder Ejecutivo tiene íntegro comando de la Comisión y
por consiguiente, de las desiciones que adopte."(74)

Dentro de las funciones de la Comisión destacan: re-
solver sobre el aumento o disminución de porcentajes de
participación de capitales extranjeros acorde a las neca
sidades del país; sobre las condiciones de recepción de
nueva inversión; resolver sobre criterios y requisitos pa
ra la inversión; emisión de iniciativas que reformulen le
yes o propongan nuevas normas.

Lo anterior, da la posibilidad de que la Ley no sea rígida y caiga en anacronismo, pues con tales facultades, la Comisión puede mejorar las leyes, actuar de acuerdo a los requerimientos del país en un momento determinado fijando cuotas de mayor participación, más apertura, o vice versa.

El medio para lograr tales modificaciones, además de las iniciativas de ley, lo constituyen las Resoluciones Generales que la Comisión emite, que aparte de modificar la norma, puede ser para interpretar algunas consideraciones que se presten a confusión. (75)

4.2.3. Relativo al Fideicomiso.

Acorde al marco legal y de las Resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad de extender permiso a extranjeros para que adquieran inmuebles. De igual manera esta Secretaría será quien autorize la creación de fideicomisos en fronteras y litorales, asunto que merece hagamos una pausa para analizarlo.

Antes que nada, la cuestión relativa al fideicomiso fue tratada con anterioridad a la Ley, en el Acuerdo — que Autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores pa

75. Cfr. Barrera Graf, J. La Regulación Jurídica de las inversiones extranjeras en México, p.163-175
Gómez Palacio. Op. Cit., p.239-240

ra conceder a las Instituciones de Crédito los Permisos para Adquirir como Fiduciarias el Dominio de Bienes Inmuebles Destinados a la Realización de Actividades Industriales o Turísticas en Fronteras y Costas, el cual destacaba entre otros, los siguientes puntos:

"...Primero. Se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que en uso de la Facultad discrecional que otorga al Estado la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resuelva en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos a que se refiere el artículo segundo de la Ley Orgánica de dicha fracción, para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles, destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encuentren ubicados en la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las palyas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre los inmuebles, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

Segundo. Cuando a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores la naturaleza y características de las operaciones materia del fideicomiso hagan aconsejable la intervención de una institución de crédito privada, con el carácter de fiduciario, podrá autorizarle la constitución del fideicomiso con la modalidad que expresamente se señale, siempre que se salvaguarde el interés público.

...Cuarto. En los fideicomisos a que este Acuerdo se refiere, la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles -- por plazos no superiores a diez años; la duración del fideicomiso en ningún caso excederá -- de treinta años; a la extinción del mismo la institución fiduciaria sólo podrá transmitir la propiedad de los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirlas y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier momento y tiempo el cumplimiento de los fines -- del fideicomiso..."(76)

Al retomar este Acuerdo la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, nos hace re-----
76. Bravo Caro. Op. Cit., p.209-211

flexionar sobre el impulso que se da a dos sectores de la economía con la creación de los fideicomisos.

Primero el sector industrial, especialmente con la industria maquiladora en las Fronteras, y segundo, el sector turístico, especialmente en las costas.

Sabemos de la importancia que tiene la industria maquiladora en la faja fronteriza del norte, como generadora de empleo, por ello es que la ley dispone que el extranjero puede invertir a través del fideicomiso; sabemos también que el renglón turístico, es el segundo generador de divisas para el país, y ¿como impulsarlo si tomamos en cuenta que los inversionistas en este particular son extranjeros y en México les está prohibido adquirir bienes inmuebles en las costas?, pues se impulsa gracias al fideicomiso.

La gran utilidad y virtud del fideicomiso es que permite al extranjero gozar de los beneficios que obtenga del uso de un bien inmueble, pero la propiedad de éste nunca pasa a sus manos, sino que queda en poder de la institución fiduciaria que por ordenamiento legal debe ser mexicana, así no se viola el precepto constitucional y sí se logra el desarrollo de la actividad industrial y turística. (77)

Otro aspecto importante en este punto es el hecho de que el fideicomiso tiene un carácter temporal que a -----
77. Cfr. Gómez Palacio. Op. Cit., p.148-149

su término pasan los bienes inmuebles a propiedad exclusiva de nacionales.

Se podría criticar que el fideicomiso propicia que la industria manufacturera nacional o la turística con inversión local, se encuentren en desventaja ante la potencia económica que tienen tanto las firmas maquiladoras en el norte, o las grandes cadenas hoteleras y de servicios turísticos, principalmente norteamericanas. Pero creo que no tenemos la capacidad de explotación suficiente como para determinar la suspensión de los fideicomisos.

Cabe destacar el hecho de que para que un extranjero invierta en fideicomiso no es necesario el permiso de la Secretaría de Gobernación, sino que el fideicomiso está registrado en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Nos parece que la temporalidad del fideicomiso es corta, si tomamos en cuenta por ejemplo la inversión tan alta que requiere la construcción de un hotel y el tiempo que se necesita para empezar a obtener ganancias.

Igual que para otros casos, los certificados de participación inmobiliarias con respecto al fideicomiso, deberán ser nominativos, no amortizables y sólo permitirán gozar del rendimiento de la inversión. Es decir que sólo

durante el tiempo que se conceda y de los beneficios o ganancia que la inversión produzca en ese tiempo, el inversionista extranjero puede gozar de dividendos, pero no crea derecho de propiedad sobre el inmueble por lo que no puede ser objeto de compra-venta con beneficio para el extranjero. Permitiendo, como lo hemos venido señalando, control estatal sobre la inversión y garantizando legalmente al inversionista extranjero el goce de los beneficios y derechos derivados del fideicomiso.

4.2.4. Relativo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que a su vez, retomando el ordenamiento, se norma por el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

"La Ley que se analiza propone la creación de este Registro que dependerá de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se encontrará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Dicho Registro persigue una doble finalidad: por una parte, convertirse en medio de control de la inversión extranjera en México, llevando cuenta detallada de la na-

turalidad y volumen del capital foráneo; y por otra; actuar como órgano de certificación y autenticación que proteja a aquellas empresas que cumplan con los requisitos de la Ley, o que sean titulares de resoluciones favorables dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."(78)

La primera disposición, como ya vimos, es la obligación de registrarse cualquier inversión extranjera y la obligación de registrar los fideicomisos en fronteras y litorales en los que participe capital extranjero.

Cuando un extranjero, sea persona física o moral, que debiéndose inscribir en el Registro no lo haga, no tendrá los derechos y la protección que otorgan las leyes locales, y perderá en beneficio de la Nación los bienes, acciones o títulos y valores que haya adquirido fuera de las normas.

Establece el Reglamento la posibilidad de que un extranjero por causas legales pueda pedir rectificación de una negativa a inscribir determinado tipo de inversión extranjera, con lo que se ampara bajo normas la condición jurídica de los extranjeros en territorio nacional, en materia de inversiones.

En la práctica el Registro ha desempeñado la función de ser la Institución que sirva para poder llevar estadísticas, que a la postre sirven para ubicar sectores — en donde la inversión extranjera se encuentra más arraigada, y con ello el Estado Mexicano pueda actuar en consecuencia, ya sea limitando ese sector y fomentando la inversión extranjera hacia otros, o sea, cerrando definitivamente sectores o actividades económicas al capital extranjero.

Hasta aquí, pues, una evaluación sobre lo que entendemos pretende el marco jurídico institucional para la inversión extranjera directa en México que, como dijimos en la introducción, no es ningún momento un estudio profundo acerca de todas las disposiciones relativas a la inversión extranjera en nuestro país, sino que es el análisis del gran referencial o contexto legal que engloba la legislación en materia de capital extranjero, acorde a la situación económica-política de México.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El estudio del marco jurídico-institucional para la inversión extranjera directa, dentro de los parámetros - en los que lo hemos abordado, nos lleva a establecer las siguientes conclusiones que en determinados momentos pueden ser recomendaciones.

A la luz de los objetivos planteados en la introducción, podemos destacar en un principio el hecho evidente de que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, así como las Instituciones que se crean a partir de las mismas, responden a una carencia de un cuerpo normativo coherente, sistemático y con unidad en materia de inversiones extranjeras - directas, que tienen su base en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta el inicio de la década de los setentas los intentos por normar la inversión extranjera habían sido regu-
puestas particulares y coyunturales a situaciones específicas con un carácter tal, que difícilmente pudieran hacerse observar por la generalidad, luego entonces, la legislación de 1973, que complementa y engloba las disposiciones anteriores a ésta (como las constitucionales), - se convierte en el referencial legal en lo que a inversión extranjera directa en México se refiere.

El que en 1973 se haya elaborado el referencial a — que hemos hecho alusión, no resultó de una imaginación — política basada en planes de "moda", es decir, que responden a una situación que no es apremiante, pero que sirve para que un gobierno legitime y gane su consenso, sino — que fue propiciado por dos factores fundamentalmente:

El primero, que la inversión extranjera incrementaba su participación en la vida económica nacional, en términos cuantitativos como cualitativos, y

El segundo, que dada la situación crítica de México se hacia necesario el flujo de capital extranjero al país pero bajo ciertos preceptos y con algunos condicionantes que permitieron al Estado ejercer un relativo control sobre el monto y destino de la inversión foránea.

Desde el momento mismo de enviar la Iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados, está explícito el segundo factor que mencionamos:

"La urgencia de multiplicar nuestra producción y de mejorar nuestros sistemas productivos, así como la de incrementar considerablemente las oportunidades de empleo, nos indica también la conveniencia de mantenernos abiertos al capital y conocimientos foráneos, e incluso promoverlos en aquellas actividades y bajo las condiciones que resulten provechosas."(79)

La inversión extranjera será bien recibida en tanto

pueda complementar a la nacional bajo el control del Estado.

Hemos dicho que existe un control relativo del Estado, pues una vez que la inversión ingresa legalmente puede manejarse con bastante libertad al interior, convirtiendo el control del Estado, en un control sobre la manera como el capital estatal, el privado nacional y el extranjero, pueden asociarse para mantener el sistema de producción. Así lo que la Ley pretende implícitamente "es generalizar la asociación del capital nacional con el capitalista extranjero en todos los sectores de la economía."(80)

Lo cual no resulta anticonstitucional, sobre todo si retomamos las consideraciones sobre la rectoría del Estado que realiza en su obra Ignacio Gómez Palacio: "Es al Estado Mexicano al que constitucionalmente de acuerdo al artículo 25 corresponde la rectoría del desarrollo nacional cuyos fines entre otros, son: planear, conducir, coordinar y orientar a ... la actividad económica nacional; aporando e impulsando a las empresas de los sectores sociales y privados de la economía, conforme a criterios ... de equidad social y productividad... sujetando los a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos.

80. Carmona, Fernando. Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, p.173

Por lo que toca a la concurrencia del sector privado el propio precepto constitucional dispone que, la Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional."(81)

Dentro del régimen de economía mixta y de dirección gubernamental en la actividad económica que caracteriza a México, resulta obvio suponer que se destinen algunos sectores a la explotación exclusiva por parte del Estado, algunos sectores para nacionales 100%, y algunos sectores en los que puede participar el capital foráneo.

Nos preguntamos, ¿es necesaria tal sectorización de la economía?

La respuesta es afirmativa en algunos casos, pues es necesario en términos de control político y económico, que el Estado se reserve para sí aquellas actividades principales motores de la economía y procure dar contenido a la política populista en esos sectores seguida desde finales de la década de los años treintas del presente siglo, que mal o bien, han servido para dar firmeza al sistema político actual.

Ahora bien, la legislación dispone la posibilidad de mayor apertura para la inversión extranjera directa,

mediante el incremento de participación que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede autorizar, pero deja en un círculo protector a determinadas actividades que en su oportunidad precisamos, provocando que dichas actividades sean deficientes con costos elevados de operación. Acorde y solo acorde al momento actual de la economía mexicana, se debe procurar la participación de inversión extranjera en esas actividades, como las referentes a transporte.

Tal reflexión nos lleva a dos vertientes:

1. Se continúa protegiendo esa actividad a costa de precios altos de operación, lentitud en el manejo, pero manteniendo el control estatal, o
2. Se permite el ingreso de capital foráneo que generaría dependencia al exterior y pérdida de control, pero liberáramos a nuestra deteriorada economía de un elemento que le es nocivo.

En realidad preferimos lo segundo, siempre y cuando la inversión esté limitada a una participación no mayoritaria y con un carácter temporal.

El sector energético-minero no debe permitir inversión extranjera, pues como eje sobre el cual gravita la posibilidad de obtención de divisas, base de la dinámica de México en sus relaciones con el exterior, y sobre todo, si recordamos la posición política y estratégica que — tienen los hidrocarburos dentro de la sociedad internacio

nal, a pesar de las bajas drásticas en los precios que en los últimos meses se han presentado con respecto al petróleo.

Nos atrae el hecho de que se haya dotado al marco referencial para la inversión directa de flexibilidad y elasticidad en las normas (82), gracias a que la Comisión puede ampliar o restringir los límites de la misma. Ello permite en caso de mayor solvencia de las finanzas nacionales y de un avance en el proceso de desarrollo industrial, imponer límites y reservar otros sectores al capital nacional; y, en caso de profundización de crisis (como en la actualidad), abatir límites y abrir a la inversión extranjera, sectores que no pueden en ese momento ser cubiertos con eficiencia por la inversión local.

En el buen manejo de esta flexibilidad se cimienta el éxito o el trastorno respecto a la nación en su relación con el capital foráneo. Se está dentro del escaso margen que tienen los que deciden el destino a seguir, de hacer más dependiente al país, o impulsarlo al desarrollo apoyado en parte por la inversión extranjera bien regulada y controlada.

La vulnerabilidad del país depende de la manera en como actúe y se comporte la inversión extranjera y no depende tanto de si se permite su entrada o no. Una norma 82. Las leyes o disposiciones rígidas e inmutables son fácilmente rebasadas por los hechos, de tal manera que se requiere de otras. Así pues al dar flexibilidad a la Ley, puede ésta adecuarse a las necesidades de cada momento.

tividad objetiva y nacionalista de la misma, puede controlarla y hacerla saludable.

El fideicomiso es prueba de ello, al convertirse en medio e instrumento dentro de un marco de control legal, que permite la participación de capital foráneo en zonas que por rango constitucional les están prohibidas, pero la imperiosa necesidad de nuestro país ha presionado y originado la posibilidad gracias al fideicomiso. De este modo la inversión extranjera puede ingresar en zonas o sectores que aún siendo restringidos, México, no tiene la capacidad de explotación. Así están que a través del fideicomiso han podido fructificar centros turísticos en nuestras costas, o industrias manufactureras en nuestra frontera. La inversión extranjera se controla, se vigila y sobre todo se destina al desarrollo de zonas estratégicas para el desarrollo nacional, pero sin crear derecho de propiedad para los extranjeros.

Algunos juristas consideran que se viola el precepto constitucional respecto a la zona prohibida y creo que en ningún momento sucede tal cosa, puesto que no hay adquisición real de inmuebles por capital no nacional, sino sólo el aprovechamiento de beneficios derivados del fideicomiso.

La figura jurídica del fideicomiso, es una muestra de como deben darse las líneas de apertura en momentos especiales sin que se pierda el control, se vulnere la soberanía y se desplace a la inversión local, El sector tu-

risimo, de esta manera ha sido abieto a la inversión extranjera y ello ha resultado en que el sector es la segunda fuente de ingreso de divisas al país.

Es a través del apego a la norma eficiente y a la renuncia a la protección diplomática como podemos lograr complementar la inversión local con la extranjera, porque de no hacerlo así puede resultar en perjuicio de las finanzas y soberanía nacionales. Deben, como en el fideicomiso, buscarse la obtención de ventajas de la inversión extranjera por medio de las normas.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que complementa la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite ejercer control, por tanto el Registro como las Leyes deben preveer sanciones más severas a quien no acate los dispuesto.

No elevar multas por el sólo hecho de obtener un recurso extra, sino porque ello implicaría mayor seriedad tanto del inversionista como en los nacionales que permiten la evasión de las Leyes.

Aún así el Registro es el medio más eficiente de control sobre el column y destino de la inversión extranjera pues gracias a la obligatoriedad de inscripción, se pueden obtener montos, participación y detectar los sectores en los cuales la inversión está siendo mayormente

te dirigida o viceversa, para de ello tomar las medidas necesarias.

Las Secretarías de Estado en su acción en colectivo en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, como en las funciones de carácter individual que tienen, se convierten en las Instituciones que vigilan y regulan al capital foráneo, por las atribuciones que las Leyes les confieren.

En sus funciones dentro de la Comisión, las Secretarías debe perseguir análisis objetivo, carente de un nacionalismo irracional, protector indiscriminado de acciones de inversionistas nacionales, que lejos de salvaguardar intereses comunitarios al país, lo detienen en su desarrollo por la incapacidad de producir con calidad y a costos bajos. De ese análisis objetivo de la situación nacional, delinear políticas a seguir en relación con la inversión extranjera directa.

El apéndice que al final presento, tiene la sola intención de mostrar en pautas generales, los volúmenes de la inversión extranjera y los sectores en que se encontraba antes de 1973, para que veamos que se convierte en imperativo, la existencia de un marco jurídico-institucional acorde a realidades y no a idealismos.

Si hablamos de la necesidad de apertura en algunos sectores, ésta debe ser racional, acorde a los intereses nacionales y sobre todo que prevea el control estatal como garante de integridad y de autonomía en el ámbito internacional. No debemos dejar de lado que esa apertura en gran medida se debe a la incapacidad en materia tecnológica de nuestro país.

De hecho de acuerdo al Programa Nacional de Fomento Industrial en lo referente a la política de inversión extranjera 1984-1988, se prevee una apertura sin menoscabo de los preceptos legales que hemos desarrollado en esta Tesis.(83)

Quiero enumerar algunas conclusiones que de la elaboración del trabajo me han quedado o resultado, y, que en determinado sentido pueden ser consideradas como recomendaciones:

1. El marco jurídico-institucional integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, El Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y, las Instituciones que bajo su inatancia se crean o adquieran funciones respecto al particular asunto, determinan y regulan el volumen y destino de
- 83. Véase: Gómez Palacio. Op. Cit., p.349-356

la inversión extranjera directa, permitiendo al Estado — un control relativo de sus actividades;

2. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, responde a la necesidad de regular sistemáticamente a la inversión foránea, pero también a la necesidad de hacerla complementaria a la nacional, dándole un cauce legal hacia sectores que la inversión local no cubre satisfactoriamente;

3. La inversión extranjera directa puede dar por resultado : desarrollo regional, siempre y cuando se canaliza a sectores no explotados o deficientemente cubiertos o aprovechados;

4. Es característica el ingreso de inversión extranjera hacia sectores que requieren de innovaciones tecnológicas debido a que en este renglón México está en nivel inferior, respecto a lo que el capital extranjero puede ofrecer;

5. La inversión extranjera puede significar ventajas a la economía, siempre que el marco legal en el que se desenvuelva esté acorde a la realidad que vivimos;

6. El marco jurídico-institucional permite tener una política en materia de inversiones extranjeras. Política

que es congruente a través de la sectorización de la economía, permitiendo un cierto control del Estado sobre la actividad económica, en un país donde el gobierno es el rector de la economía;

7. Se requiere de un régimen de sanciones más severo, -- porque el actual, tan laxo, permite la evasión del dispositivo legal;

8. Los renglones que representan mayores ingresos de divisas al país como hidrocarburos y algunos minerales, deben seguir siendo de absoluta propiedad y explotación estatal, por la importancia que tienen como motor de la economía;

9. Se debe hacer la excepción del sector turismo y se debe seguir permitiendo la inversión extranjera, porque sabemos que quien lo puede impulsar son principalmente firmas transnacionales, ante la carencia de inversión estatal y privada nacional. Las inversiones en este renglón deben seguir bajo la forma del fideicomiso, lo que garantiza el control absoluto de los inmuebles;

10. La inversión extranjera puede regularse eficientemente por el actual marco jurídico-institucional, siempre y cuando se haga uso racional y objetivo, de la flexibilidad del mismo, teniendo como contexto legal la realidad socio-económica de México; y,

11. Dada la coyuntura actual de la economía mexicana se requiere:

- a) De mayor apertura a la inversión extranjera directa, bajo normas objetivas, sobre todo en sectores nuevos o en aquellos sectores reservados a nacionales que son incapaces de explotarlos adecuadamente, desaprovechando recursos, subsidios y sin generar empleos;
- b) Creación de más fideicomisos como medio de inversión extranjera (sobre todo en el sector turismo), pero que se siga reservando el derecho de propiedad en zona prohibida exclusivamente a mexicanos;
- c) Dada la flexibilidad de la Ley, permitir el ingreso de inversión extranjera hacia sectores que la inversión local no alcanza a cubrir en plenitud para incrementar la productividad en volumen y calidad;
- d) Dada la incapacidad tecnológica en ciertos renglones aún estratégicos, permitir una mínima participación de inversión extranjera para hacerlos eficaces y productivos, como es el caso de los transportes; y,
- e) Normar, estas acciones, con un carácter temporal, para impedir la dependencia. Pero se debe dar un carácter temporal que permita a la inversión extranjera obtención de ganancias, pues de lo contrario no vendría.

El derecho tiene un gran riesgo, el riesgo de ser rebasado por los hechos; la genialidad del jurista radi-

ca en saber elaborar normas que correspondan a situaciones concretas y que tengan la posibilidad de ser modificadas y adecuadas, más aún si se trata de hechos como la inversión extranjera, que resulta difícil, entre otras razones por ser causa que genera dependencia y pérdida de soberanía o por ser causa de descapitalización. En fin por ser un asunto con el que hemos aprendido a convivir los mexicanos, pero del que debemos obtener ventajas y desechar las desventajas en la medida de lo posible.

Quiero finalizar diciendo, que debemos entender el problema de la regulación de la inversión extranjera directa en un contexto, en un momento en que se habita una sociedad internacional convulsionada política, pero sobre todo, económicamente, producto del desarrollo y del agotamiento de un sistema capitalista que requiere día a día de mayores paliativos para su supervivencia.

Mientras tanto, en la relación de países económicamente poderosos y países con escaso desarrollo y débiles, lugar que le corresponde a México, debemos entender que la Inversión Extranjera Directa, es otro de los elementos que crean dependencia, pérdida de soberanía y explotación de recursos por parte de los más poderosos. De ahí que se requiera cada vez más de esfuerzo al interior de los países subdesarrollados por atenuar el impacto de la inversión extranjera, obtener beneficio de la misma y buscar complementarla a la nacional, en la pretensión de beneficios que tanta falta hacen a nuestras deterioradas economías.

APENDICE

Presento dos cuadros, uno sobre la inversión extranjera directa en México, por actividades de 1940-1970; y el segundo, de la participación de las empresas extranjeras en la formación bruta de capital fijo del país, 1962-1970.

CUADRO 1
Inversiones extranjeras directas en México
Valor de la inversión por actividades, 1940-1970
(Miles de dólares)

Años	Total	Agricultura	Minería	Petróleo	Industria	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes y comunicaciones	Otras
1940	449 110	8 309	107 530	1 172	32 005	—	141 240	15 716	142 016	1 122
1941	452 863	8 822	114 380	1 773	38 558	—	136 205	18 718	133 638	1 369
1942	477 377	9 285	118 119	970	46 318	412	139 652	23 976	137 228	1 417
1943	491 187	11 034	122 436	963	57 453	678	134 630	23 407	137 261	3 325
1944	531 824	12 127	133 549	887	70 082	1 111	138 079	25 156	144 877	5 956
1945	568 712	12 010	134 873	885	99 809	4 027	136 189	28 736	145 508	6 675
1946	575 429	13 279	129 186	896	140 497	4 279	136 525	37 250	105 932	7 585
1947	618 622	12 477	124 663	991	168 460	4 459	140 982	59 542	98 533	8 515
1948	608 777	11 024	105 845	2 790	174 256	6 236	129 992	66 762	103 842	8 030
1949	518 551	4 239	100 593	5 348	147 956	5 988	108 261	58 215	81 577	6 374
1950	566 002	4 104	111 837	11 895	147 890	4 797	136 815	70 140	75 354	3 170
1951	675 229	3 882	158 720	8 458	180 958	3 186	151 739	102 115	60 570	3 601
1952	728 571	5 650	160 225	6 480	225 465	10 782	160 381	116 099	40 137	3 352
1953	789 487	6 447	164 548	13 756	258 094	10 997	173 377	117 010	39 766	5 492
1954	834 332	6 108	162 960	17 630	278 345	10 495	189 192	116 158	47 937	5 497
1955	952 809	77 708	174 510	15 913	331 470	11 546	191 399	146 842	57 009	6 412
1956	1 091 397	18 069	194 764	17 199	386 068	10 490	220 828	168 303	63 918	11 756
1957	1 165 082	18 081	179 428	12 154	468 104	8 345	215 144	178 558	71 764	13 504
1958	1 169 517	21 544	176 341	13 344	498 993	8 811	226 228	188 307	19 320	18 823
1959	1 244 731	17 500	210 809	6 947	533 256	8 826	240 564	182 806	25 604	13 419
1960	1 081 313	19 428	168 843	21 580	602 236	8 860	14 855*	196 191	30 742	18 570
1961	1 130 367	19 386	141 733	20 847	685 826	10 698	12 668	208 821	7 025	23 363
1962	1 285 911	17 497	144 226	59 640	778 746	11 259	8 196	230 178	8 167	28 002
1963	1 417 298	18 505	151 446	60 592	894 221	10 832	10 267	235 810	5 729	29 896
1964	1 552 442	18 792	156 786	60 949	1 015 584	12 893	11 143	241 142	8 449	28 704
1965	1 744 725	18 278	132 124	43 412	1 200 444	9 795	11 690	285 070	9 249	32 663
1966	1 937 990	12 475	147 963	55 170	1 331 067	9 888	5 674	326 070	9 737	39 996
1967	2 095 520	13 271	134 828 ^b	54 832	1 504 727	11 381	2 403	320 379	8 632	43 067
1968	2 316 278	19 873	134 002	59 660	1 694 734	10 861	2 575	338 370	10 173	46 030
1969	2 576 115	28 048	141 275	30 677 ^c	1 907 045	8 570	2 761	398 835	10 135	51 768
1970	2 822 272	30 896	155 444	26 315	2 083 096	9 768	2 274	436 178	7 920	69 681

FUENTES: Chumacero y Sepúlveda, La inversión extranjera en México, México, F.C.E., 1974.

CUADRO 2

Inversiones extranjeras directas en México

Participación de las empresas extranjeras en la formación bruta de capital fijo del país, 1962-1970

(Millones de pesos)

	<i>Formación total en el país¹</i> (1)	<i>Formación del sector privado¹</i> (2)	<i>Formación de las empresas extranjeras</i> (3)	$\frac{3}{1}$ (%)	$\frac{3}{2}$ (%)
1962	25 044	16 830	1 196	4.8	7.1
1963	32 346	20 135	1 290	4.0	6.4
1964	40 338	23 180	2 091	5.2	9.0
1965	44 225	29 815	2 786	6.3	9.3
1966	50 434	35 828	3 252	6.4	9.1
1967	59 571	42 271	3 355	5.6	7.9
1968	65 685	45 285	2 016	3.1	4.5
1969	72 500	46 983	3 160	4.4	6.8
1970	81 000 ^P	52 400 ^P	4 453	5.5	8.5

FUENTE: Chumacero y Sepúlveda, *La inserción extranjera en México*, México, F.C.E., 1974.

FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS.

- 1.- Acuerdo que Autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para Conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los Permisos para Adquirir como Fideuciarias el Dominio de Bienes Inmuebles Destinados a la Realización de Actividades Industriales y Turísticas en Fronteras y Costas, en Bravo Caro, Rodolfo. Guía del Extranjero, México, Ed. Porrúa. 1983.
- 2.- Aguilar M., Alonso; et. al. Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas. 1980.
- 3.- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, México, Ed. Porrúa. 1974.
- 4.- Arrijoja Vizacaño, Adolfo. "Análisis de la Nueva Legislación en Materia de Inversiones Extranjeras", en Jurídica, No. 6, México, Departamento de Derecho de la U.I.A. Julio de 1974.
- 5.- Azuela de la Cueva, Antonio. "Tratamiento Legal a las Inversiones Extranjeras en Diversos Países Latinoamericanos. Estudio Comparativo", en Jurídica, -- No. 8, México, Departamento de Derecho de la U.I.A. Julio de 1976.

- 6.- Barrera Graf, Jorge. La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1981.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa. 1985.
- 8.- Cortés Guzmán, Armando. "La Inversión Extranjera Directa en México", en Relaciones Internacionales, --- No. 9, Vol. III, México, UNAM-FCPS. Abril-Junio de 1975.
- 9.- Cruz González, Francisco. "Participación de las Inversiones Extranjera en el Capital de las Empresas Establecidas", en Jurídica, No. 8, México, Departamento de Derecho de la U.I.A. Julio de 1976.
- 10.- Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora. Inversión Extranjera Directa, México, Ed. Porrúa. 1985.
- 11.- Iniciativa de Ley sobre Inversión Extranjera, en --- Comercio Exterior, No. 1, Vol. XXIII, México. Enero de 1973.
- 12.- Irbagüen Ahrens, Sergio y Azuela de la Cueva, Antonio. "Breve Análisis Sistemático de la Ley para --- Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inver---

- sión Extranjera y Algunas Consideraciones respecto del Concepto de Empresa", en Jurídica, No. 8, México, Departamento de Derecho de la U.I.A. Julio de 1976.
- 13.- Juárez González, Leticia. "La Inversión Extranjera en México", en Estudios Internacionales, No. 3, --- Cuadernos 1, México, Centro de Relaciones Internacionales, UNAM-FCPS. 1973.
- 14.- Kaplan, Marcos (Coordinador). Estudios de Derecho Económico IV, No. 11, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1983.
- 15.- Ley de Nacionalidad y Naturalización, en Bravo Caro, R. Guía del Extranjero, México, Ed. Porrúa. 1983.
- 16.- Ley General de Sociedades Mercantiles, en Código de Comercio y Leyes Complementarias, México, Ed. Porrúa. 1985.
- 17.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en Código de Comercio y Leyes Complementarias, México, Ed. Porrúa. 1985.
- 18.- Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General, en Bravo Caro, R. Guía del Extranjero, México, Ed. Porrúa. 1983.

- 19.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular -
la Inversión Extranjera, en Bravo Caro, R. Guía del
Extranjero, México, Ed. Porrúa. 1983.
- 20.- Marini Ruy, Mauro. Dialéctica de la Dependencia, Mé-
xico, Serie Popular ERA. 1985.
- 21.- Méndez Silva, Ricardo. El Régimen Jurídico de las In-
versiones Extranjeras en México, México, UNAM. 1969.
- 22.- Palomares E., Laura. Inversión Extranjera y Mexicani-
zación, México, UNAM-FCPS. 1983.
- 23.- Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Pri-
vado, México, Ed. Harla. 1981.
- 24.- Pereznieto Castro, Leonel. Terminología Usual en las
Relaciones Internacionales, IV, (Derecho Internacio-
nal Privado), México, S.R.E. 1981.
- 25.- "Régimen de la Inversión Extranjera en México; los
Ultimos Criterios Oficiales", en Jurídica, No. 8, -
México, Departamento de Derecho de la U.I.A. Julio
de 1976.
- 26.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del
Artículo 27 de la Constitución General, en Bravo Caro,
R. Guía del Extranjero, México, Ed. Porrúa. 1983.

- 27.- Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en Bravo Caro, R. Guía del Extranjero, - México, Ed. Porrúa. 1983.
- 28.- Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio. La Inversión Extranjera en México, México, F.C.E. 1973.
- 29.- Sepúlveda Amor, Bernardo y Pellicer de Brody Olga. - Las Empresas Transnacionales en México, México, El Colegio de México. 1974.
- 30.- Sourrouille, Juan. Et. Al. "Comportamiento Económico de las Filiales de Empresas Transnacionales en América Latina", en Integración Latinoamericana, No. 97, año 9, México. Diciembre de 1984.
- 31.- Wionczek, Miguel. El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera, México, S. XXI. 1977.