

EL SISTEMA MEXICANO DE REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA: ELEMENTOS Y DEFICIENCIAS GENERALES

SAMUEL I. DEL VILLAR

Aquí se busca analizar en términos generales la respuesta del orden jurídico-gubernamental a la necesidad, experimentada por la sociedad mexicana, de regular la inversión extranjera. De hecho, lo que se puede identificar como un sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera está integrado por una variedad de subsistemas en gran medida autónomos.

Una presunción básica que parece apoyar su desarrollo ha sido que el tratamiento gubernamental a la inversión extranjera debe ser diferente para cada sector de la economía, o aun para diversas ramas de actividad económica dentro de un sector. Así han aparecido y se han desarrollado lo que identifico como verdaderos subsistemas del sistema general para regular la inversión extranjera en la agricultura, en la minería, petroquímica, finanzas, radio y televisión, pesca, petróleo, gas, cinematografía, ciertas ramas manufactureras, silvicultura, propiedad inmueble, electricidad, etc.

El punto de vista tradicional adoptado por el sistema legal mexicano para distinguir el tratamiento regulatorio que debe darse a la inversión extranjera en cada sector o rama parece ser a primera vista bastante simplista. El texto de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973¹ (en adelante nos referiremos a ella como Ley de Inversiones Extranjeras) es muy ilustrativo de esta apariencia de simplicidad. En un intento por codificar en dos artículos la gran mayoría de las provisiones legales referentes a la inversión extranjera,² estableció cuatro criterios que norman su tratamiento regulatorio:

* Este ensayo es parte de un análisis más amplio que está realizando el autor sobre el sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera.

¹ "Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera del 26 de febrero de 1973". *Diario Oficial de la Federación* —que en adelante se cita como *D.O.F.*— del 9 de marzo de 1973. (En adelante se cita como *L.I.E.*)

² *Id.* arts. 5 y 6. El intento de codificación de estos artículos no comprende siquiera las normas referentes a la "adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas", ni a "los fideicomisos en fronteras y litorales" que la misma ley trata en capítulos diferentes.

- 1º “Actividades... —que— están reservadas de manera exclusiva al Estado”.³
- 2º “Actividades... —que— están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros...”.⁴
- 3º “Actividades o empresas... —en las que se admite a la inversión extranjera en las proporciones máximas fijas— de capital...” establecidas por leyes específicas para esas actividades.⁵
- 4º “Casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado” en el capital de las empresas.⁶

Esta Ley pretendió “ofrecer en un solo cuerpo normativo, una visión amplia de las condiciones y los límites a que está sujeta la inversión extranjera”.⁷ Es muy explicable este intento legislativo por simplificar un extraordinariamente complejo y heterogéneo sistema normativo. Sin embargo, su éxito fue muy limitado. Por ejemplo, ignoró el vasto subsistema de regulación vigente para el sector financiero, o el papel que la regulación de la transferencia de tecnología desempeña dentro del sistema. Tampoco esclarece la relación íntima entre la regulación a la inversión ex-

³ Estas áreas son “petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear, minería en los casos a que se refiere la Ley de la materia, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y las demás que fijen las leyes específicas”. *Id.*, art. 5.

⁴ Éstas son “radio y televisión, transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; transportes aéreos y marítimos nacionales; explotación forestal; distribución de gas, y las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal”, I. d.

⁵ Éstas son: “a) explotación y aprovechamiento de sustancias minerales; —la ley prevé que— las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar en un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trata 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) los que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal”. *Id.*, art. 6.

⁶ Para esta hipótesis la Ley prevé que “la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Así como que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior...”. *Id.*

⁷ *Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la L.I.E.* del 26 de diciembre de 1972.

trajera y el otorgamiento gubernamental de economías externas capitalizables por ella tales como las derivadas de exenciones fiscales, o de la regulación de comercio exterior; ni la variedad de órganos gubernamentales que intervienen en el sistema, o sus facultades dentro del mismo.

El sistema de regulación de la inversión extranjera en México es mucho más complejo de lo que puede desprenderse de la lectura de esos párrafos de la Ley de Inversiones Extranjeras. La materia de la regulación, las normas, los órganos que las aplican, así como sus facultades, tienden a ser diferentes para cada sector o rama de actividad en la economía.

No obstante, hay normas, prácticas e instituciones comunes para los diversos sectores o ramas de actividad económica que buscan unir la actitud jurídico-gubernamental hacia la inversión extranjera para la economía en su conjunto; pero estos elementos generales no están restringidos a las disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras. Por ello, la complejidad del sistema no sólo está determinada por su heterogéneo tratamiento sectorial de la inversión extranjera, sino también por la diversidad de ordenamientos legislativos, normas y órganos reguladores dirigidos a la economía en su conjunto.

En este ensayo busco analizar estos elementos generales, así como su efectividad, o ineffectividad, para alcanzar sus objetivos de regular a la inversión extranjera. He escogido tres criterios para ordenar el campo de análisis: las áreas de regulación que abarcan; las normas que establecen; y los órganos gubernamentales encargados de aplicarlas y/o definir las.

El primer criterio busca determinar el alcance de la regulación en las posibles áreas de conducta de la inversión extranjera, y de las respuestas jurídico-gubernamentales frente a ella. El principal foco de atención en este respecto es aclarar hasta qué medida las relaciones que pueden transmitir a la inversión extranjera control sobre los recursos de la economía mexicana, a través de las empresas que los explotan, son considerados y sujetos a regulación por el sistema. El segundo criterio busca determinar cuáles son las normas aplicables a esas relaciones y en qué medida impiden ese control. El tercer criterio busca identificar los órganos gubernamentales responsabilizados por la administración de esas normas y/o por establecer discrecionalmente los términos y condiciones bajo los que la inversión extranjera debe relacionarse con la economía mexicana.

LAS ÁREAS DE REGULACIÓN

Hay tres ordenamientos legislativos fundamentales sobre los que se fundamentan los elementos generales del sistema: un decreto presidencial de

1944,⁸ expedido en tiempo de guerra bajo facultades de emergencia, que fue ratificado por el Congreso cuando se levantaron esas facultades de emergencia, convirtiéndose así en legislación.⁹ Este Decreto sujetó a permiso administrativo previo la legalidad de los estatutos, y sus modificaciones, de empresas que operan en México; la adquisición de ellas por extranjeros; así como otras actividades a través de las cuales puede canalizarse la inversión extranjera. Una Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas de 1972 (a la que se hará referencia en adelante como la Ley de Transferencia de Tec-

⁸ "Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros del 29 de junio de 1944". (D.O.F. de 7 de julio de 1944). (En el desarrollo de este trabajo se citará como D.I.E.)

⁹ "Decreto que levanta la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942, y restablece el orden constitucional ratificando y declarando vigente las disposiciones que el mismo especifica, del 28 de septiembre de 1945". D.O.F. del 28 de diciembre de 1945, art. 6 reformado por Decreto del 26 de diciembre de 1945 D.O.F. del 21 de enero de 1946. La legalidad y constitucionalidad de las facultades que el texto del D.I.E. otorgó a la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido cuestionada doctrinalmente. (Véase: F. J. Gaxiola "El Artículo 27 Constitucional y Disposiciones Reglamentarias" 11 y 12. El FORO (4^o) 35 (1956). La Suprema Corte de Justicia ha amparado en dos ocasiones a particulares frente a las restricciones impuestas por el D.I.E., sosteniendo que éste fue abrogado en virtud de que el decreto que levantó la suspensión de garantías no confirmó las disposiciones del D.I.E.; pero los amparos no tocaron cuestión de la constitucionalidad de las facultades del Congreso de la Unión para imponer directamente, o para facultar al Poder Ejecutivo a que imponga, las restricciones a la conducta de la inversión extranjera que prevé el D.I.E. No obstante estas decisiones judiciales, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha seguido ejerciendo las facultades que le confiere el D.I.E., en virtud del limitado alcance del control judicial sobre los actos del poder ejecutivo más allá del caso concreto en que se ejerce. La Suprema Corte de Justicia no ha emitido las cinco resoluciones en el sentido de que el D.I.E. fue abrogado que se requirieran para establecer jurisprudencia al respecto, presente de respeto obligatorio para el Poder Ejecutivo. El Congreso de la Unión confirmó el otorgamiento de estas facultades administrativas para regular la inversión extranjera en la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958*. D.O.F. del 24 de diciembre de 1958, art. 3. Frac. VII. También se ha argumentado doctrinalmente que la expedición de la L.I.E., derogó el D.I.E. Esta argumentación puede cuestionarse, al menos parcialmente, en la misma medida en que las disposiciones del D.I.E. "no se opongan" a la L.I.E., como lo previene su artículo quinto transitorio. Este criterio ha sido sostenido por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Para una relación sintética de los argumentos doctrinales y judiciales que han cuestionado la legalidad, la constitucionalidad y la vigencia del D.I.E. véase: O. Ramos Garza, "*México ante la Inversión Extranjera*" (4a. edición, Docal Editores, México, 1974). pp. 14-19.

nología) dirigida a regular la importación de tecnología.¹⁰ Y una Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera de 1973 (a la que se hará referencia en adelante como la Ley de Inversiones Extranjeras) que tiene como objetivo proveer un ordenamiento normativo general para la conducta de la inversión extranjera. La característica distintiva de estos tres ordenamientos es que sus disposiciones están dirigidas a la economía en general, a diferencia de la amplia gama de ordenamientos que buscan regular la inversión extranjera en sectores y ramas particulares.

La materia de la regulación puede verse desde dos perspectivas diferentes. Por un lado, puede entenderse como el comportamiento o la conducta de aquellos particulares que están sujetos al sistema de regulación. En el caso de este sistema serían la inversión extranjera y sus agentes posibles. Por otro lado, podría entenderse como la reacción prevista por el sistema de regulación frente a ese comportamiento o conducta. En este caso, no sólo comprendería las sanciones y penalidades previstas por el orden jurídico-gubernamental para las hipótesis en las que la inversión extranjera y sus agentes posibles violen las normas del sistema. También comprendería el otorgamiento de autorizaciones y otros beneficios previstos por el orden jurídico gubernamental para las hipótesis en las que ellos se comportan conforme a las normas del sistema.

Me propongo revisar en esta sección las áreas de conducta privada y gubernamental que el sistema sujeta a regulación. En la sección siguiente se tratan las normas previstas tanto para la conducta privada como para la conducta gubernamental que son aplicables en esas áreas. En primer lugar, analizaré aquí las áreas en las que la inversión extranjera no está facultada para determinar su conducta exclusivamente a su arbitrio privado, sino en las que el sistema legal requiere el arbitrio y la intervención gubernamentales. Enseguida, considero las áreas de conducta gubernamental para las hipótesis en las que la conducta de la inversión extranjera satisface, o no, las directivas que le marque el arbitrio gubernamental.

1^o *El concepto de control*

El concepto de control extranjero sobre una empresa, como materia de regulación gubernamental, fue establecido en el sistema por el Decreto

¹⁰ "Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas del 28 de diciembre de 1972". *D.O.F.* del 30 de diciembre de 1972. (En adelante se cita como L.T.T.)

sobre Inversiones Extranjeras de 1944.¹¹ A pesar de que fue ratificado por la Ley de Transferencia de Tecnología de 1972¹² y por la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973,¹³ no hay evidencia de que haya sido relevante para efectos prácticos en el funcionamiento del sistema. No ha habido definiciones legislativas o judiciales del alcance del concepto de control sobre una empresa para efectos de regulación de la inversión extranjera, y los órganos administrativos reguladores no han desarrollado el concepto.

El sistema se ha desenvuelto básicamente en torno a la regulación de la participación extranjera en el capital social de las empresas.¹⁴ También ha prestado atención a otros medios por los que el control extranjero puede ejercerse y manifestarse. Tal es el caso de la participación extranjera en la administración de las empresas, en los derechos de propiedad y de arrendamiento sobre sus activos, y más recientemente en los derechos derivados del aprovisionamiento de tecnología. Sin embargo, como se desprende del análisis subsecuente, estas áreas de conducta de la inversión extranjera han sido sujetas a regulación gubernamental en forma fraccionada, soslayando áreas de conducta a través de las que se canaliza el control extranjero, y sin considerar todas las posibilidades en las áreas de conducta sujetas a regulación que permitirían a la inversión extranjera el control sobre empresas establecidas en México.

2º Participación extranjera en el capital

La piedra angular del sistema ha sido la regulación de la participación extranjera en el capital de las empresas. En consecuencia, su capacidad para regular el fenómeno del control de la inversión extranjera sobre empresas establecidas en México es proporcionalmente dependiente de dos

¹¹ D.I.E., *supra* nota 8, art. 1.

¹² Lo que sujeta a regulación esta ley es la facultad del "proveedor de regular o intervenir, directa o indirectamente en la administración del adquirente de tecnología". L.T.T. *supra* nota 10, art. 7 frac. II.

¹³ Lo que esta ley sujeta a control es "la facultad de determinar, por cualquier título, el manejo de la empresa". L.I.E. *supra* nota 1, art. 2, frac. IV; art. 5 § 5; art. 8, § 2.

¹⁴ La preponderancia que ha tenido la regulación de la participación en el capital de las empresas en el desarrollo del sistema ha llevado a identificar, en forma un tanto simplista y errónea, a una mayoría nacional simple en el capital con una situación que asegura el control nacional sobre la empresa. Aun abogados especializados han caído en esta presunción. Véase: O. Ramos Garza, "Permisos Criterios y Requisitos de la Ley". *Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México*. México, Editorial Tecnos y Asociación Nacional de Abogados de Empresa, 1973, p. 169.

variables: Por un lado, de la medida en la que esa participación puede, o no puede, ser equivalente al control extranjero sobre las empresas. Por otro lado, depende de la infraestructura legal sobre la que pueda apoyarse la capacidad gubernamental para identificar y restringir esa participación.

Evidentemente, la participación en el capital es un vehículo muy importante, quizá el más importante, para adquirir o ejercer control sobre una empresa. Sin embargo, no es el único medio para ejercerlo o adquirirlo;¹⁵ y la efectividad de las restricciones para evitarlo, cuando se recurre a este medio, depende del alcance de las mismas. Como se analiza en la próxima sección, las normas que fijan el alcance de esta participación extranjera parecen ser de dudosa efectividad para evitar el control extranjero.

En relación a la segunda variable, que determina la capacidad del sistema para identificar y restringir la participación extranjera en el capital de las empresas, es muy importante advertir que la legislación mexicana sobre títulos de crédito permite la expedición y circulación de títulos al portador representativos del capital que hace anónima su titularidad.¹⁶ Ha habido esfuerzos gubernamentales dirigidos a evitar que la inversión extranjera simule su participación efectiva en el capital de las empresas, por las posibilidades de hacer anónima su titularidad, a través de requerimientos de que un porcentaje dado del capital de la empresa esté representado por títulos nominativos, cuya circulación se restringe bien entre "mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros",¹⁷ o bien a quienes el sistema legal caracteriza como inversionistas extranjeros.¹⁸ Independientemente de las posibilidades de simular la identidad del capital que propicia el restringir la circulación de los títulos al portador entre mexicanos o entre extranjeros, que se consideran en la próxima sección, cabe analizar aquí las que propicia la inadecuación

¹⁵ Aun literatura jurídica mexicana postula que "es un hecho aceptado que no es necesario retener el 51% del capital social de una empresa a efecto de controlarla... —y que— otros métodos de control diferentes al ejercicio del voto del accionista, pueden encontrarse en pactos contenidos en todo tipo de contratos y convenios, e inclusive en relaciones comerciales..." I. Gómez Palacio. *Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México*. México, 1974, p. 50.

¹⁶ Véase: "Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 26 de agosto de 1932". *D.O.F.* del 27 de agosto de 1932. (En adelante es citará como L.G.T. O.C.) Título primero, capítulo 1. Sección 3. Las acciones, que representan el capital de las sociedades anónimas (la forma de sociedad mercantil que provee prácticamente la alternativa relevante para canalizar la inversión extranjera en México) son títulos-valor que caen dentro del régimen de circulación "al portador". Véase: "Ley General de Sociedades Mercantiles del 28 de julio de 1934". *D.O.F.* del 4 de agosto de 1934. (En adelante se citará como L.G.S.M.), art. 117.

¹⁷ D.I.E., *supra* nota 8, art. 3, frac. III (a); art. 4 (a).

¹⁸ L.I.E., *supra* nota 1, art. 25, § 4.

de la infraestructura legal para asegurar la efectividad de estas restricciones, a pesar de esos esfuerzos gubernamentales. De hecho, la legislación mercantil mexicana abre dos posibilidades muy significativas al respecto.

En primer lugar, las acciones que originalmente pudieron haber sido nominativas para satisfacer los requerimientos del sistema, más tarde pueden convertirse en al portador, y su titularidad hacerse anónima, mediante el “endoso en blanco”.¹⁹ La legislación mercantil exige a las sociedades que expiden acciones nominativas que registren sus transmisiones, así como el nombre de sus adquirentes, en “registro de acciones nominativas”.²⁰ Supuestamente, este requerimiento impediría que las acciones nominativas se hiciesen al portador, y su titularidad anónima. Sin embargo, debido a que de hecho no hay autoridad que vigile y penalice a las sociedades que no cumplan este requerimiento, el endoso en blanco es un instrumento fácilmente accesible para hacer anónima la titularidad de acciones que alguna vez fueron nominativas.²¹

La otra posibilidad de simulación en este respecto, es el recurrir a un proceso de piramidación de empresas que permita evadir “legalmente” las restricciones a la participación de la inversión extranjera en el capital de la empresa base. La presunción legal que la propicia es que, las sociedades se consideran como “personas morales de nacionalidad mexicana” meramente por el que “se constituyan conforme a las leyes de la República —Mexicana— y tengan en ella su domicilio legal”²² y a pesar de que su capital haya sido suscrito en su totalidad por extranjeros. El sistema ha buscado cerrar esta posibilidad recurriendo a dos alternativas para caracterizar a las empresas “mexicanas” que deben considerarse como inversionistas nacionales: la primera consiste en exigir que sus acciones y sus estatutos contengan una “cláusula de exclusión de extranjeros”,²³ y la segunda

¹⁹ L.G.T.O.C., *supra* nota 16, arts. 26 y 32.

²⁰ L.G.S.M., *supra* nota 16, arts. 128 y 129.

²¹ La consecuencia jurídica del incumplimiento de esta obligación de inscribir el nombre de los titulares de acciones endosadas en blanco debe ser la incapacidad para ejercer sus derechos frente a la sociedad emisora, ya que la ley establece que la “sociedad considerará como dueño de las acciones nominativas a quien aparezca inscrito como tal en el registro...”. *Id.* art. 129. Independientemente de las violaciones a esta obligación que propicia la debilidad de la autoridad que vigile su cumplimiento, J. Barrera Graf ha argumentado con solidez que es legalmente posible hacer anónima la titularidad de los derechos referentes al cobro de dividendos mediante cupones anónimos. Véase: I. Gómez Palacio *supra* nota 15, pp. 142-143.

²² “Ley de Nacionalidad y Naturalización del 8 de enero de 1934. D.O.F. del 20 de enero de 1934. art. 5º Para las formas de sociedades mercantiles que reconoce la legislación mexicana. Véase: L.G.S.M., *supra* nota 16, art. 1.

²³ D.I.E., *supra* nota 8, art. 4 (a).

en exigir que su capital sea “mayoritariamente” mexicano.²⁴ No obstante, como se analiza en la próxima sección, estos intentos todavía dejan posibilidades “legales” sustanciales para que la inversión extranjera participe en las porciones del capital que el sistema supuestamente reserva a mexicanos.

3º *Prestación de nombres mexicanos*

Evidentemente, los nacionales mexicanos pueden ser agentes de la inversión extranjera a través de lo que se ha identificado como la “prestación de nombres” que sirvan, efectos legales, para disfrazar la participación de la inversión extranjera en la economía mexicana.²⁵ Desde la expedición del Decreto de 1944, el sistema ha buscado sujetar a regulación la conducta de estos agentes posibles de la inversión extranjera.²⁶ La Ley de Inversiones Extranjeras lo ratificó.²⁷ Sin embargo, este intento de regulación parece ser letra muerta. Ha habido una ausencia ostensible de esfuerzos administrativos dirigidos a combatir este verdadero mercado negro de nombres mexicanos al que puede recurrir la inversión extranjera deseosa de evitar las restricciones concernientes a su participación en la economía mexicana.²⁸

4º *Participación en los órganos de administración*

El sistema también ha sujetado a regulación la participación extranjera en el gobierno de las empresas establecidas en México. Esta preocupación está íntimamente vinculada con la preocupación de regular la participación extranjera en el capital de ellas. La legislación mercantil mexi-

²⁴ L.I.E., *supra* nota 1, art. 2, frac. IV.

²⁵ Véase: O. Ramos Garza, *supra* nota 9, p. 71. W. Gordon, *The Contemporary Mexican Approach To Growth with Foreign Investment: Controlled but Participatory Independence*, 10 California Western Law Review No. 1 (otoño 1973), pp. 5 y 41.

²⁶ D.LE., *supra* nota 8, art. 7.

²⁷ L.I.E., *supra* nota 1, art. 31.

²⁸ Un analista extranjero observó en 1971 que “en un momento era práctica común entre nacionales mexicanos, a menudo miembros o empleados del bufete de abogados representantes del inversionista, el actuar como socios de sociedades mexicanas de propiedad extranjera, asignando sus derechos a los propietarios extranjeros después de su creación... —y que— muchos abogados mexicanos... permiten la asignación de intereses mayoritarios a extranjeros sin la autorización necesaria”. H. K. Wright, “Foreign Enterprise in Mexico”. (The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1971), p. 108.

cana permite que la capacidad legal para gobernar a una sociedad no sea proporcional a la participación en su capital.²⁹ En consecuencia, no se puede formular una presunción legal general en el sentido de que si la participación extranjera en el capital está restringida, por ello la participación en el manejo de la empresa estará proporcionalmente restringida.

El Decreto de 1944, al regular la participación extranjera en el manejo de las empresas, no se dirigió a la representación que debe tener su participación en el capital. Simplemente restringió el número de extranjeros en los organismos de administración, independientemente de si ellos representan o no al capital extranjero.³⁰ En esta forma, para efectos de impedir el control extranjero sobre la empresa, soslayó el hecho de que puede ejercitarse tanto por un empleado mexicano que sirva intereses extranjeros, como por un empleado o propietario extranjero. La Ley de Inversiones Extranjeras, abandona la permisividad de la legislación mercantil y establece la vinculación proporcional entre la participación extranjera en el capital con su participación en la administración, sin reparar en la consideración menor de la nacionalidad de quien representa o sirve a la inversión extranjera.³¹

5º Participación en la adquisición de activos

La adquisición de activos fijos, en general, y de propiedad inmueble, en particular, también está sujeta a regulación; así como la adquisición de "concesiones sobre minerales, aguas y combustibles". La regulación de esta clase de adquisiciones (incluyendo las de "negociaciones o empresas") no se restringe a los derechos derivados de compraventa, sino que también incluye derechos de arrendamiento y fiduciarios sobre ellos.³²

6º Participación en la tecnología

No fue sino hasta 1972 que el aprovisionamiento de tecnología extranjera fue sujeta a regulación. En este año fue promulgada una ley general que regula "actos, convenios y contratos de cualquier naturaleza que deban surtir efectos en territorio nacional", relacionados con el aprovisiona-

²⁹ L.G.S.M., *supra* nota 16, art. 112.

³⁰ D.I.E., *supra* nota 8, art. 3, frac. III (b).

³¹ L.I.E., *supra* nota 1, art. 5, § 8.

³² D.I.E., *supra* nota 8, art. 1º; L.I.E. *supra* nota 1, art. 8.

miento de tecnología.³³ Esta legislación se desvió de la presunción del sistema de que se debe establecer un tratamiento regulatorio especial para cada sector y/o rama de actividad económica. Básicamente introdujo normas legislativas y facultades administrativas para fijar el precio y las condiciones bajo las que la tecnología se transferiría hacia la economía mexicana en su conjunto.³⁴ La ley específicamente sujetó a regulación:

- a) La concesión del uso o autorización de explotación de marcas.
- b) La concesión del uso o autorización de patentes de invención, de mejoras, de modelos y dibujos industriales.
- c) El suministro de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos, instructivos, instrucciones, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades.
- d) La provisión de ingeniería básica o de detalle para la construcción de instalaciones o la fabricación de productos.
- e) La asistencia técnica, cualquiera que sea la forma en que ésta se preste.³⁵

La ley excluyó específicamente de la regulación gubernamental los "actos, convenios, contratos" relacionados con:

- I. La internación de técnicos extranjeros para la instalación de fábricas y maquinaria o para efectuar reparaciones;
- II. El suministro de diseños, catálogos, o asesoría en general que se adquieran con la maquinaria o equipos y sean necesarios para su instalación siempre y cuando ello no implique la obligación de hacer pagos subsecuentes;
- III. La asistencia en reparaciones de emergencia, siempre que se deriven de un acto, convenio o contrato que haya sido registrado con anterioridad —y en consecuencia regulada—;
- IV. La instrucción o capacitación técnica que se proporcione por instituciones docentes, por centros de capacitación de personal o por las empresas a sus trabajadores; y
- V. Las operaciones de empresas maquiladoras que se registrarán por las disposiciones legales o reglamentarias que les sean aplicables.³⁶

³³ L.T.T., *supra* nota 10, art. 2.

³⁴ Cabe hacer una excepción a esta proposición, ya que la ley provee que "las operaciones de empresas maquiladoras se registrarán por las disposiciones legales o reglamentarias", implicando con ello que su patrón de transferencia de tecnología no queda sujeto a las normas de la ley. Véase *infra* nota 36.

³⁵ L.T.T., *supra* nota 10, art. 2.

³⁶ *Id.*, art. 9.

Se han revisado diferentes áreas de conducta posible de la inversión extranjera o de sus agentes que están sujetas a regulación gubernamental. De esta revisión se puede concluir que la inversión extranjera puede evadir la regulación gubernamental por limitaciones que permiten a la inversión extranjera seguir patrones de conducta en áreas que no están reguladas y que pueden neutralizar las finalidades que persigue la regulación. Quizá, como trato de fundamentar en detalle más adelante, estas deficiencias, así como aquellas que resultan de las normas que emanan de la regulación, podrían eliminarse si el sistema girase en torno del concepto del control extranjero sobre las empresas establecidas en México y, en esa medida, sobre la economía mexicana.

7º *La conducta gubernamental*

Se pueden señalar dos áreas básicas de conducta gubernamental frente al comportamiento de la inversión extranjera. Por un lado están las sanciones y penalidades aplicables cuando la inversión extranjera y/o sus agentes violan las normas impuestas a su conducta por el sistema legal. Por otro lado, están el otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias, concesiones o subsidios aplicables cuando la conducta de la inversión extranjera es congruente, o el sistema legal así lo presuma, con las normas establecidas por el mismo.

Los tres ordenamientos de donde emanan los elementos generales del sistema prevén sanciones de tres naturalezas diferentes para los casos de violaciones de sus normas: civil, que nulifica para efectos legales el comportamiento de la inversión extranjera o de sus agentes cuando ella no está convalidada por las normas del sistema.³⁷ Específicamente económicas, consistentes ya sea en la prohibición a cobrar dividendos y multas que penalizan el comportamiento ilegal³⁸ o también en “la pérdida en favor de la Nación” de los bienes que la inversión extranjera detente ilegalmente.³⁹ Finalmente, se prevé la prisión para los individuos que en al-

³⁷ D.I.E., *supra* nota 1, art. 5; L.I.E., *supra* nota 1, art. 28; L.T.T., *supra* nota 10, art. 6.

³⁸ D.I.E., *supra* nota 8, art. 6 § 2; art. 7. L.I.E., *supra* nota 1, arts. 27, 28, 29 y 31. Adicionalmente existen sanciones que se pueden considerar como económicas, consistentes en la pérdida de cargos o patentes profesionales expedidas por el gobierno. D.I.E., *supra* nota 8, art. 6. L.I.E., *supra* nota 1, art. 30.

³⁹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917”. D.O.F. del 5 de febrero de 1917. (En adelante se cita como C.P.E.U.M), art. 27, frac. I, reformada por Decreto del 6 de enero de 1960 (D.O.F. del 20

gunos casos simulan el cumplimiento de las normas establecidas por el sistema.⁴⁰

A pesar de que no existe evidencia sobre el impacto que estas sanciones hayan tenido en el comportamiento de la inversión extranjera, las civiles parecerían ser las más influyentes. No hay noticia de “pérdidas en favor de la Nación” de bienes detentados ilegalmente por la inversión extranjera o de procesos penales generados por violaciones a las normas que regulan la conducta de sus agentes. Bajo estas condiciones, debe haber muy poca credibilidad entre los inversionistas extranjeros y sus agentes, en caso de que haya alguna, en que dichas sanciones le serían aplicadas por conductas ilegales. Al mismo tiempo, sería prácticamente imposible funcionar en la economía para la inversión extranjera si sus actos fundamentales son considerados nulos por el sistema legal.

Dos hipótesis básicas determinan la conducta gubernamental en los casos en que la inversión extranjera cumpla con las normas impuestas a su comportamiento por el sistema legal. La primera se refiere a las autorizaciones legislativas o administrativas específicamente previstas por los tres ordenamientos generales que presiden sobre el sistema. La segunda hipótesis se refiere a concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, subsidios, exenciones y demás beneficios que la conducta gubernamental puede ofrecer, previstos en otros ordenamientos, a los que tendrían derecho la inversión extranjera una vez que disfruta de la autorización para participar en la economía de acuerdo a los tres ordenamientos generales.

La regulación gubernamental ha estado y está íntima y ampliamente vinculada con el funcionamiento de la economía mexicana. Hay poco espacio, en caso de que haya alguno, para la asignación de sus recursos por mecanismos libres de mercado. A pesar de que es básicamente una economía de mercado, sus mercados de factores y de bienes y servicios han sido altamente distorsionados por la intervención gubernamental prácticamente en todos los sectores y ramas de actividad económica. Se requieren concesiones gubernamentales para emprender, entre otras, actividades bancarias, de seguros, mineras, petroquímicas, de radio y televisión, de transportes. Se exige la autorización administrativa de “programas de fabricación” para entrar al sector manufacturero.⁴¹ El comercio exterior está sujeto

de enero de 1960); “Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General del 31 de diciembre de 1925”. *D.O.F.* del 21 de enero de 1926. (En adelante se cita como L.O. de la frac. I del art. 27 C.), art. 2; D.I.E., *supra* nota 8, art. 5.

⁴⁰ D.I.E., *supra* nota 8, art. 1º; L.I.E., *supra* nota 1, art. 31.

⁴¹ El “programa de fabricación” es un requerimiento que exige la Secretaría de Industria y Comercio para la manufactura en México de un artículo determinado por el que el solicitante debe presentar a su consideración las condiciones de la

a una severa regulación administrativa a través de aranceles y controles directos.⁴² La legislación agraria descarta al mercado como un instrumento importante para determinar el aprovisionamiento de los recursos agrarios.⁴³ Se prevén heterogéneas exenciones fiscales prácticamente para todos los sectores de la economía;⁴⁴ así como el Poder Ejecutivo está facultado para determinar el nivel de precios para una amplia variedad de servicios públicos y de productos básicos.⁴⁵ De hecho, la llamada “regulación de monopolios” propicia la protección gubernamental a prácticas y combinaciones anticompetitivas.⁴⁶ Es muy importante recordar que, en términos generales, el esquema mexicano de regulación gubernamental de la actividad económica, y las ineficiencias consecuentes en la asignación de los recursos económicos mexicanos, se ha dirigido a apuntalar el proceso de acumulación privada del capital, con enormes costos en términos del bienestar social y de un desarrollo equilibrado; más que el proceso de formación pública de capital. Es muy probable que este proceso inducido por la intervención gubernamental haya tenido una influencia mucho mayor para facilitar la operación de la inversión extranjera, que las restricciones impuestas a ella para impedirla.

Una vez que la inversión extranjera está autorizada a operar en la economía mexicana de acuerdo con las normas que específicamente gobiernan su conducta, es elegible para beneficiarse de estas economías externas otorgadas por el gobierno. Vale la pena considerar aquí dos de ellas, ya

manufactura y de la empresa que vaya a realizarla. Del que ese programa se ajuste a los términos aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio se supone que depende el otorgamiento de la protección gubernamental a la manufactura correspondiente.

⁴² C.P.E.U.M., *supra* nota 39, art. 131, § 2, adicionado por Decreto del 30 de diciembre de 1950 (*D.O.F.* del 28 de marzo de 1951); “Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2 de enero de 1961”. *D.O.F.* del 5 de enero de 1961 (en adelante se cita como L.R. del párrafo segundo de la frac. I del art. 131 c.), arts. 1, 2 y 3.

⁴³ C.P.E.U.M., *supra* nota 39, art. 27, fracs., IV, V, VII, reformada por Decreto del 24 de noviembre de 1937, *D.O.F.* del 6 de diciembre de 1937; IX, X reformada por Decreto del 31 de diciembre de 1946, *D.O.F.* del 12 de febrero de 1947; XIII, XIV y XV reformadas por Decreto del 31 de diciembre de 1946, *D.O.F.* del 12 de febrero de 1947; XVI; XVII. “Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971”. *D.O.F.* del 16 de abril de 1971, especialmente arts. 52 y 249.

⁴⁴ *Infra*, notas 113, 117, 118, 122, 123, 124, 130, 131.

⁴⁵ “Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1950”. *D.O.F.* del 30 de diciembre de 1950, arts. 1 y 2, reformados por Decreto del 10 de febrero de 1959, *D.O.F.* del 6 de marzo de 1959.

⁴⁶ “Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios del 25 de agosto de 1934”. *D.O.F.* del 31 de agosto de 1934, art. 12.

que tienen un efecto generalizado en toda la economía: los controles a la importación y las exenciones fiscales.

Paradójicamente, el crecimiento económico mexicano ha sido altamente dependiente, por un lado, de las importaciones y, por otro, de los controles a la importación. Es peculiar advertir que en la medida en que la política económica mexicana ha puesto énfasis en la protección a los programas de sustitución de importaciones, basado en controles a la importación y otros subsidios, el déficit comercial mexicano ha venido creciendo en general a una tasa superior a la del producto nacional bruto.⁴⁷ Parecería que los supuestos esfuerzos por adquirir una "mayor independencia económica", a través de la sustitución de importaciones por manufactura interna, de hecho ha conducido una mayor y más gravosa dependencia económica del exterior, debido a los pagos crecientes que debe hacer la economía para importar los insumos que demandan esas manufacturas.

La inversión extranjera ha disfrutado de una posición excelente para obtener el beneficio doble del control gubernamental sobre el comercio exterior. Dado el carácter multinacional que la distingue puede disfrutar al mismo tiempo los beneficios de la protección gubernamental a una producción interna, poco o no-competitiva, altamente dependiente de insumos importados; y de los permisos y subsidios que el gobierno pueda dar a la provisión externa de esos insumos. A pesar de que los controles a la importación de mercancías pueden tener una influencia diferente en el comportamiento de las inversiones extranjeras, dependiendo en el sector o rama de actividad económica en la que se localice,⁴⁸ su impacto en la economía en su conjunto ha sido tan penetrante que considero relevante hacer referencia a ellos aquí:

El otorgamiento de exenciones fiscales ha sido también una práctica generalizada en México. Su otorgamiento, en virtud de una variedad de ordenamientos dirigidos a los sectores o ramas de actividad económica,⁴⁹ contrasta con los controles a la importación que se otorgan en virtud de ordenamientos dirigidos a la economía en su conjunto. Su costo para un crecimiento económico equilibrado, medido en términos de gastos públicos no realizados en beneficio de individuos, sectores y zonas económica-

⁴⁷ Mientras que el déficit en la cuenta corriente se estima que promedió de 1965 a 1969 1.7% del P.I.B., esta proporción subió al 2.8% en promedio para el periodo 1970-1973. Fuente: BIRF.

⁴⁸ Evidentemente, por ejemplo, la propensión a importar mercancía en el sector manufacturero (cuya producción es altamente dependiente del exterior en materias primas, partes y bienes de capital), debe ser mucho más intensa que para el sector financiero. En consecuencia, los controles sobre ellas deben tener mayor importancia en el primer sector que en el segundo.

⁴⁹ *Supra* nota 44.

mente marginados, puede evaluarse fácilmente si se considera la proporción que corresponde a los ingresos tributarios del ingreso nacional con dificultad es un poco superior al 10%.

LAS NORMAS

La supuesta racionalidad para regular la inversión extranjera en México no propone su exclusión de la economía. Busca restringir su operación a un papel "complementario" en la economía, atribuyendo al mismo tiempo a la inversión mexicana el preponderante.⁵⁰ El orden jurídico-gubernamental ha intentado introducir esta racionalidad a través de sus restricciones a la inversión extranjera tanto a nivel sectorial como a nivel de organización empresarial.

Los sectores y las ramas que están "reservadas al Estado", lo han sido porque son consideradas de mayor importancia que los que no lo están. Aquellos que están "reservados de manera exclusiva a mexicanos" o "sociedades" mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros", lo han sido porque se han considerado de una importancia mayor que aquellos en los que ella se admite con restricciones.

Sin embargo, no existen criterios legislativos o administrativos claros y coherentes para determinar el orden de valores que condiciona al papel complementario de la inversión extranjera. Así, por ejemplo, será fácil imaginarse por qué actividades como la explotación de hidrocarburos, energía eléctrica, petroquímica elemental, radio y televisión, etc., son considerados básicos o con una importancia suficiente para mantener el control nacional sobre ellos. Pero resulta muy difícil establecer por qué las manufacturas, el comercio y el turismo, en los que el esfuerzo regulatorio de mantener el control nacional es mucho más débil, en términos generales, son considerados como de menor importancia relativa.

La política mexicana de crecimiento económico ha sido altamente protectora de esos sectores y ramas en los que la inversión extranjera se permite más fácilmente. De hecho, como tendencia general durante las últi-

⁵⁰ Exposición de motivos de la iniciativa de L.I.E. *supra* nota 7. En una intervención ante la Cámara de Senadores, el Subsecretario de Industria, presentando el proyecto de L.I.E. fundamentó la regulación del "capital extranjero" en que, en virtud de ella, "lo aceptaremos como un instrumento que venga a complementar, no a desplazar el ahorro y el esfuerzo de los mexicanos". J. Campillo Sáinz, *Comparecencia ante la Cámara de Senadores del 29 de diciembre de 1972*. Más aún, el criterio de regulación preponderante que establece la L.I.E. es que la inversión extranjera debe "ser complementaria de la nacional". L.I.E., *supra* nota 1, art. 13, frac. I.

mas décadas de crecimiento económico, estos sectores y ramas que se consideran básicas, o más importantes —especialmente las “reservadas al Estado”— han venido subsidiando, por medio de precios relativos fijados por el Gobierno a estos otros sectores y ramas en los que la inversión extranjera ha sido débilmente rechazada porque se consideran de una menor importancia relativa.⁵¹ Como resultado de estas políticas, estos últimos han crecido mucho más rápidamente que, y/o a expensas de, aquellos sectores básicos o más importantes en los que la inversión extranjera está más efectivamente restringida. En consecuencia, el control de esta última sobre la economía ha crecido proporcionalmente, y éste es un hecho que desde un punto de vista económico indica que la inversión extranjera se ha localizado en los sectores más, no menos, importantes de la economía.⁵² Este resultado parece ser incongruente, a nivel sectorial, con la supuesta racionalidad de asignar a la inversión extranjera un papel “complementario” en el proceso de crecimiento económico.

A nivel de la organización empresarial el desempeño de este papel “complementario” ha sido intentado, también sin mucho éxito, a través de una serie de normas que regulan la participación extranjera en el capital, la administración, la tecnología y otros derechos sobre empresas establecidas en México. Sin embargo, antes de analizar este conjunto de normas cabe hacer referencia al papel que desempeña la “Cláusula Calvo” en el sistema legal mexicano.

La Constitución Mexicana ha adoptado la Cláusula Calvo como la premisa básica para que la inversión extranjera pueda legitimarse. La esencia de esta premisa es que los inversionistas extranjeros libremente “convengan... en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes —objeto de su inversión— y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en bene-

⁵¹ Quizá el caso más ostensible de esta política lo ejemplifican la congelación de los precios de los hidrocarburos y de las tarifas de la energía eléctrica durante periodos muy amplios. (Aunque cabe reconocer que desde fines de 1973 parece que está cambiando radicalmente por la extraordinaria descapitalización sufrida por los sectores petrolero y eléctrico.) Esta política también se puede constatar en los precios relativos de los sectores minero y agropecuario frente a los sectores manufacturero y de servicios.

⁵² Aunque en el caso de la electricidad se han registrado tasas aceleradas de crecimiento, ello ha sido factible por el deterioro financiero que ha sufrido el sector público para subsidiar de hecho su expansión. La participación en el P.I.B. del sector agropecuario (incluyendo silvicultura y pesca) descendió de 1961 a 1972 del 15.9% al 9.9%; la de la minería de 1.3% a 1.1%; la del petróleo del 3.7% al 3.1%; la del comercio del 33.3% al 29.5%; la de los transportes y comunicaciones del 3.2 al 2.6%, mientras que la de las manufacturas aumentó del 19.5% al 23.3%. Fuente: Banco de México y BIRF.

ficio de la nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud del mismo".⁵³ Su consecuencia es que aceptan la soberanía del sistema legal mexicano para determinar los derechos y deberes que deben condicionar su comportamiento en México.

1º Normas sobre la participación en el capital de las empresas

El primer conjunto de normas se refiere a la participación extranjera en el capital de las empresas. La Ley de Inversiones Extranjeras establece dos normas generales en este respecto. En primer lugar, que en casos de empresas nuevas y cuando "disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado (máximo de participación extranjera en su capital), la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda el 49% del capital de las empresas".⁵⁴ En segundo lugar que en casos de empresas "establecidas", los extranjeros no pueden adquirir sin autorización administrativa "en uno o varios actos o sucesión de actos... más del 25% del capital de una empresa".⁵⁵ Esta última norma es en cierta medida una desviación del punto de vista tradicional adoptado por el sistema para que la inversión extranjera desempeñe el "papel complementario" que le asigna en las organizaciones empresariales. Esta perspectiva ha sido que el papel preponderante de la inversión mexicana se obtiene por una mayoría simple en el capital de las empresas. La desviación introducida por la Ley de Inversiones Extranjeras es que adquisiciones extranjeras de más del 25% del capital de empresas ya establecidas amenaza el papel preponderante asignado a la inversión mexicana y, en consecuencia, requieren ser autorizadas por el órgano regulador. Parece difícil encontrar coherencia en las presunciones sobre las que estas dos normas se fundan, ya que el papel "complementario" de la inversión extranjera y el preponderante de la mexicana en una empresa no depende de si la misma es nueva o vieja sino del control que se ejerza sobre ella.

El punto de vista tradicional ha existido durante 30 años. Fue introducido claramente en 1944, al inicio del crecimiento industrial mexicano, a través del decreto que estableció los cimientos del sistema que regularía la inversión extranjera hasta nuestros días. Este decreto proveyó que el ejercicio de facultades regulatorias "tratándose de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros podrán ser condicionadas... a los siguientes requisitos especiales:

⁵³ G.P.U.M. y L.O. de la frac. I del art. 27 c., *supra*, nota 39.

⁵⁴ L.I.E., *supra* nota 1, art. 5, § 6.

⁵⁵ *Id.*, art. 8.

- a) Que los nacionales participen en el capital social cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento.⁵⁶

Durante los 30 años que pasaron desde la entrada en vigor del Decreto a la promulgación de la Ley de Inversiones Extranjeras, el requerir la mayoría simple del capital mexicano fue el criterio fundamental para orientar las facultades discrecionales que los administradores han disfrutado para regular la inversión extranjera. La Ley de Inversiones Extranjeras no estableció esa norma como un mandato legislativo estable. Como el decreto reconoce facultades discrecionales a órganos administrativos para modificarla, y la dejó inalterada en lo que hace a la participación extranjera en compañías nuevas. Las innovaciones de la Ley fueron menores. Modificó los términos de la regulación de adquisiciones extranjeras de compañías mexicanas establecidas;⁵⁷ y eliminó la excepción legislativa, prevista en el Decreto de 1944, que obligaba al regulador a “dispensar —del cumplimiento de norma— a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial”.⁵⁸

Evidentemente se está en una mejor situación para asegurar que la inversión mexicana tenga el papel preponderante y la inversión extranjera uno complementario en una empresa cuando se establece que la segunda deberá tener a lo más 49% del capital social; que cuando se le permite tener la totalidad o la mayoría. Sin embargo, de esto no se puede concluir que el requerimiento de que el 51% del capital social esté en manos de mexicanos o de sociedades mexicanas (aun con cláusula de exclusión de extranjeros) provee una garantía mínimamente adecuada de que la participación mexicana será la preponderante.

No sólo se trata de que esa preponderancia puede perderse por otros medios de control de la empresa diferentes a la titularidad de su capital social, o por la simulación en titularidad del capital que propicia el régimen legal de la circulación de valores. También se trata de la insufi-

⁵⁶ D.I.E., *supra* notas, art. 32 frac. III (a).

⁵⁷ Por otro lado, cabe observar que el D.I.E. sujeta a regulación “la modificación y transformación las sociedades mexicanas ya existentes o que en el futuro se constituyan —que tengan o puedan tener socios extranjeros—. . . especialmente cuando por ellas: a) se substituyen socios mexicanos por socios extranjeros; b) se varía en cualquier forma el objeto social. —Así como— “Operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de —esas— empresas”. *Id.* art. 3, fraccs. II y III. Evidentemente, estas provisiones postulan una regulación gubernamental más estricta, que no se ve restringida a la adquisición de más de un 25% del capital.

⁵⁸ *Id.* art. 3, frac. III, § 4.

ciencia de la restricción que la norma básica impone a la inversión extranjera para participar en el capital de las empresas.

Aun asumiendo que la participación mexicana del 51% en el capital no sea simulada, y no exista un control extranjero a través de medios diferentes al capital de la empresa, la participación extranjera puede ser la preponderante para determinar su control. Se pueden establecer dos hipótesis fáciles de configurar en este sentido. Una la proveen las llamadas "mayorías fraccionadas" en la representación del capital, y la otra empresas "piramidadas" en las cuales se exige bien una participación mayoritaria mexicana o bien una cláusula de "exclusión de extranjeros".

El 51% del capital social de una empresa que, cumpliendo con el requerimiento mayoritario, se encuentre en manos de mexicanos, puede tener una representación fraccionada en sus órganos de gobierno —más aún cuando las acciones correspondientes se suscriben a través de la bolsa de valores. En este caso, bastaría que la representación de la participación extranjera minoritaria del 49% fuese unitaria —como generalmente es el caso de las compañías multinacionales que caracterizan a la inversión extranjera— para que el papel preponderante en el manejo de esa empresa lo desempeñase la minoría. La reducción a un 25% del capital que puede adquirir la inversión extranjera sin autorización gubernamental, en el caso de empresas existentes, hace proporcionalmente más difícil que la minoría extranjera las controle por un fraccionamiento de la mayoría mexicana. Sin embargo, evidentemente no lo hace imposible. No debe ser muy difícil controlar una empresa con la adquisición de un 25% de su capital social, especialmente cuando el 75% restante se coloca públicamente a través de la bolsa de valores.

El sistema exige dos clases de requerimientos a la capacidad de las empresas mexicanas para participar en la proporción del capital de la empresa base reservado a "mexicanos". El primero, que exige la Ley de Inversiones Extranjeras es que la compañía piramidada tenga las mismas restricciones a la participación extranjera en su capital.⁵⁹ El segundo, que exige el decreto de 1944, es que "en sus correspondientes escrituras o estatutos sobre la cláusula de exclusión de extranjeros".⁶⁰

En el primer caso, el papel preponderante de la inversión extranjera en la empresa base se puede obtener por la suma de su participación di-

⁵⁹ Este requerimiento se deriva de la caracterización que hace la L.I.E. de las empresas inversionistas extranjeras; "en las que participa mayoritariamente capital extranjero". L.I.E., *supra* nota 8, art. 1, frac. IV. De acuerdo con la misma lógica, las empresas con capital mayoritariamente mexicano serían inversionistas mexicanos y, en consecuencia, con derecho a participar en la porción de capital reservado a estos últimos en empresas nuevas o ya establecidas.

⁶⁰ D.I.E., *supra* nota 8, art. 4 (a).

recta e indirecta (en este caso a través de un proceso de piramidación empresarial) en capital. En lo que hace a la hipótesis de regulación de empresas nuevas, la inversión extranjera podría alcanzar un abrumador 73.99% o más del capital de la empresa base.⁶¹ En la hipótesis de regulación de empresas establecidas, la inversión extranjera podría adquirir una mayoría de 61.75% o más de su capital social sin la autorización que establece la ley.⁶²

En el caso de requerir que la escritura constitutiva y las acciones de la empresa piramidada, tenedora del capital de la empresa base, contengan la cláusula de exclusión de extranjeros, una piramidación a dos pisos adicionales permitiría a la inversión extranjera participar en hasta el 100% del capital de la empresa base.⁶³ Como se ha mencionado con anterioridad, la legislación comercial mexicana considera como sociedades mexicanas a aquellas que se constituyen conforme a las leyes mexicanas. Aunque se exija que el capital social de la empresa piramidada (con cláusulas de exclusión de extranjeros) sólo pueda ser suscrito por sociedades que, a su vez, estén sujetas a la cláusula de exclusión de extranjeros, esto no implica un obstáculo insalvable para la inversión extranjera. Le bastaría piramidarse hasta el nivel en el que la cláusula de exclusión de extranjeros no se exige a las sociedades mexicanas.

2º Normas sobre la adquisición de activos

El segundo conjunto de normas se refiere a la adquisición extranjera de los activos de las empresas establecidas. La Ley de Inversiones Extranjeras exige una autorización administrativa para adquisiciones por parte de inversionistas extranjeros de "más de 49% de los activos fijos de una empresa", y considera que "el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación, será equivalente a la adquisición de activos".⁶⁴ Una innovación tuvo la Ley en este respecto, en relación

⁶¹ 49% debido a su participación directa, y 24.99% a su participación indirecta, esto último por participar con 49% del capital de la empresa piramidada que, a su vez, está facultada para adquirir el 51% del capital de la empresa base reservado a inversionistas considerados como nacionales. Para las posibilidades de una participación extranjera mayor véase *infra*. p. 359.

⁶² 25% debido a su participación directa, y 36.75% a su participación indirecta, esto último por participar con 49% del capital de una empresa "nueva" piramidada que, a su vez, está facultada para adquirir el 75% de la empresa base "establecida" reservado a inversionistas considerados como nacionales.

⁶³ Véase *infra*. p. 357.

⁶⁴ L.I.E., *supra* nota 1, art. 8.

a la más vasta área de regulación establecida por el Decreto de 1944.⁶⁵ Mientras que este último sujeta a regulación “el arrendamiento por más de diez años”, aunque sin limitaciones por la proporción que representen en la empresa los activos objeto del arrendamiento en relación a sus activos totales, o la naturaleza de los mismos; la Ley no limita la regulación a la duración del arrendamiento, aunque la limita en relación a la proporción o a la naturaleza de los activos de la empresa que el arrendamiento tenga por objeto.

Es decir, por un lado, la Ley parece cerrar las posibilidades de evadir la regulación mediante contratos sucesivos de un término menor a 10 años. Pero, por otro lado, las abre al permitir la adquisición, o arrendamiento, de menos del 49% de los activos fijos de una empresa o de los que no se consideren “esenciales para su explotación”. Evidentemente, la capacidad para hacer efectivas estas normas, como las referentes a la participación en el capital, depende de la capacidad para identificar la inversión extranjera y de la caracterización que dé el sistema jurídico de la misma. Esto nos trae al tercer conjunto de normas, relacionado con la caracterización de los inversionistas nacionales y extranjeros.

3º Normas para la caracterización de la inversión extranjera

El Decreto de 1944 caracteriza a la inversión extranjera sujeta a regulación como aquella que hagan “los extranjeros (personas físicas) o las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros”.⁶⁶ Al mismo tiempo establece que “las sociedades mexicanas ya existentes o que en el futuro se establezcan... no serán consideradas como sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros si... en sus correspondientes escrituras y estatutos obra la cláusula de exclusión de extranjeros... —y sus adquisiciones sujetas a regulación— se efectúen mediante el permiso que en cada caso otorgue la propia Secretaría de Relaciones Exteriores”.⁶⁷ La Ley de Inversiones Extranjeras caracteriza a la inversión extranjera como la que hagan: “personas morales extranjeras”; “personas físicas extranjeras”; “unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica”; “empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad para determinar el manejo de la empresa”;⁶⁸ y “los extranjeros residentes en

⁶⁵ D.I.E., *supra* nota 8, art. 1.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*, art. 4.

⁶⁸ L.I.E., *supra* nota 1, art. 2.

el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior".⁶⁹

He hecho referencia a las posibilidades de que la inversión extranjera adquiera el papel preponderante en las empresas, que propicia el sistema legal, por la prestación de nombres de personas físicas mexicanas para representar inversiones extranjeras; por el régimen de circulación de títulos valor que protege el anonimato; y por el alcance de la cláusula de exclusión de extranjeros. La Ley de Inversiones Extranjeras amplió estas posibilidades al considerar como inversión mexicana la que hagan empresas con una minoría hasta del 49% de capital extranjero, permitiendo así la preponderancia extranjera por fraccionamiento de la mayoría y por un proceso de piramidación; al no exigir siquiera la cláusula de exclusión de extranjeros en las sociedades que puedan adquirir la proporción del capital de las empresas que conforme a ella debe ser mexicano; así como "equiparar a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados".

Al mismo tiempo en la Ley se puede percibir una preocupación por restringir el alcance de estas posibilidades. Por un lado, condiciona la capacidad de una empresa para caracterizarse como inversión mexicana a que "los extranjeros —no tengan, por cualquier título, la facultad para determinar el manejo de la empresa". Sin embargo, como este condicionamiento puede interpretarse como alternativo al mero requerimiento la participación extranjera minoritaria en el capital social, su significado para caracterizar jurídicamente a la inversión extranjera puede nulificarse. Adicionalmente, como se apunta en otra parte, se necesitan desarrollos legislativos o administrativos ulteriores para que ese significado se traduzca en una regulación efectiva de la conducta de la inversión extranjera.

Por otro lado, la Ley establece dos limitaciones a la "equiparación" entre la inversión mexicana y la de los extranjeros inmigrados residentes en el país. En primer lugar, provee que "no se aplicará a aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros".⁷⁰ A pesar de la oscura redacción, se puede inferir que esta salvedad man-

⁶⁹ *Id.*, art. 6. Para la legislación mexicana el "inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país". Califican para obtener esta calidad migratoria "los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años". "Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973", D.O.F. del 7 de enero de 1974, arts. 52 y 53. Véase también art. 44.

⁷⁰ L.I.E. *supra* nota 8, art. 6.

tiene para los inmigrados las mismas restricciones sectoriales y geográficas que impongan otros ordenamientos a los extranjeros en general, cuando estos ordenamientos equiparan exclusivamente a la inversión nacional con la que hacen los mexicanos o las sociedades con esa cláusula. Al mismo tiempo, la Ley establece como requisito de esa equiparación que los extranjeros inmigrados “por razón de su actividad —no— se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior”. No obstante estas salvedades, la “equiparación” amplifica muy considerablemente las posibilidades del mercado negro de “prestanombrismo” al que puede recurrir la inversión extranjera para simular su participación en la economía mexicana. Hace de los inmigrados extranjeros oferentes potenciales adicionales en él. La restricción legislativa a esta oferta adicional de posibles “prestanombres” puede ser muy difícil de llevarse a la práctica tanto por la dificultad para determinar quiénes son los que “por razón de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior”; como por las dificultades para probar esa vinculación, en caso de que se pueda determinar su significado.

4º Normas sobre la participación en los órganos de gobierno de la empresa

El cuarto grupo de normas se refiere a la participación de extranjeros en los órganos de gobierno de la empresa. El Decreto de 1944 sólo establece que los permisos administrativos que pueden expedirse conforme al mismo, “podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez a... que por lo menos la mayoría de los socios administradores —de las empresas que los soliciten— sean mexicanos”.⁷¹ Al mismo tiempo, como en el caso del condicionamiento a la participación extranjera minoritaria en el capital de las empresas, el Decreto ordena una “dispensa” de ese requisito “a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial”.⁷²

La Ley de Inversiones Extranjeras formula una norma más razonable al respecto al establecer que “la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder su participación en el capital”.⁷³ Sin embargo, las oportunidades que puede tener la inversión extranjera para evadir la regulación en este campo, evidentemente, son las mismas que le ofrecen las normas que regulan su participación en el capital de las empresas.

⁷¹ D.I.E., *supra* nota 8, art. 3, frac. III, § b).

⁷² *Id.* art. 3, frac. III, § 4.

⁷³ L.I.E., *supra* nota 1, art. 5, § 8.

5º Normas sobre la participación en el suministro de tecnología

El quinto grupo de normas se refiere a la participación de la inversión extranjera en el suministro de tecnología a la economía mexicana. Ni el Decreto de 1944 ni la Ley de Inversiones Extranjeras establecen normas específicas al respecto.⁷⁴ Este papel lo ha reservado el sistema a la "Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas", que estableció catorce normas que regulan la importación de tecnología en los siguientes términos:

La Secretaría de Industria y Comercio no registrará los actos, convenios y contratos a que se refiere el artículo 2º en los siguientes casos:

- I. Cuando su objeto sea la transferencia de tecnología disponible en el país siempre que se trate de la misma tecnología;
- II. Cuando el precio o la contraprestación no guarden relación con la tecnología adquirida o constituyan un gravamen injustificado excesivo para la economía nacional;
- III. Cuando se incluyan cláusulas por las cuales se permita al proveedor regular o intervenir, directa o indirectamente, en la administración del adquirente de tecnología.
- IV. Cuando se establezca la obligación de ceder a título oneroso o gratuito, al proveedor de la tecnología, las patentes, marcas, innovaciones o mejoras que se obtengan por el adquirente;
- V. Cuando se impongan limitaciones a la investigación o al desarrollo tecnológico del adquirente;
- VI. Cuando se establezca la obligación de adquirir equipos, herramientas, partes o materias primas exclusivamente de un origen determinado;
- VII. Cuando se prohíba o limite la exportación de bienes o servicios producidos por el adquirente de manera contraria a los intereses del país;
- VIII. Cuando se prohíba el uso de tecnologías complementarias;
- IX. Cuando se establezca la obligación de vender de manera exclusiva al proveedor de la tecnología los bienes producidos por el adquirente;
- X. Cuando se obligue al adquirente a utilizar permanentemente personal señalado por el proveedor de tecnología;

⁷⁴ Sin embargo, tanto la L.I.E. como el D.I.E. se sujetan a la transferencia de tecnología a regulación en términos generales. Evidentemente, en la medida en que la tecnología es una forma para controlar una empresa, y en que estos ordenamientos se abocan a regular el control sobre las empresas, están sujetando a control la transferencia de tecnología.

- XI. Cuando se limiten los volúmenes de producción o se impongan precios de venta o reventa para la producción nacional o para las exportaciones del adquirente;
- XII. Cuando se obligue al adquirente a celebrar contratos de venta o representación exclusivas con el proveedor de la tecnología, en el territorio nacional;
- XIII. Cuando se establezcan plazos excesivos de vigencia. En ningún caso dichos plazos podrán exceder de diez años obligatorios para el adquirente; o
- XIV. Cuando se someta a tribunales extranjeros el conocimiento o la resolución de los juicios que puedan originarse por la interpretación de los referidos actos, convenios o contratos. Los actos, convenios o contratos a que se refiere el artículo 2º que deban surtir efectos en el territorio nacional, se regirán por las leyes mexicanas.⁷⁵

Estas normas parecen ser más congruentes, en términos generales, con la racionalidad de que la inversión extranjera sea complementaria a la mexicana, que las normas establecidas en la Ley de Inversiones Extranjeras y en el Decreto de 1944. De su análisis, se puede derivar con mayor claridad una preocupación más efectiva no sólo por reducir los costos de combinaciones y prácticas anticompetitivas de la inversión extranjera; sino también por impedir su control sobre empresas mexicanas y, en esa medida, sobre la economía nacional a través del suministro de tecnología.

Sin embargo, esto no quiere decir que no existan posibilidades de evadir estas restricciones a la conducta de la inversión extranjera. Cuando la transmisión de tecnología se realiza entre dos polos de una misma empresa multinacional, los acuerdos informales en los que no interviene la regulación gubernamental sobre las condiciones de esa transmisión, pueden fácilmente sustituir relaciones contractuales formales que sí están sujetas a regulación gubernamental. En el caso de que exista un margen de independencia entre los dos polos, la provisión de tecnología, otorga al proveedor una singular capacidad de negociación para determinar la conducta económica del adquirente, en detrimento de las relaciones contractuales formales que sienten base para regulación gubernamental. Al mismo tiempo, el sistema abre algunas puertas para la simulación o la evasión por las exclusiones que específicamente hace la ley de las conductas sujetas a regulación;⁷⁶ por la imprecisión y las limitaciones de

⁷⁵ L.I.I., *supra* nota 10, art. 7.

⁷⁶ Ver *supra*, nota 36.

algunas de sus normas;⁷⁷ o por las facultades administrativas discrecionales para aplicar, o no, algunas de ellas.⁷⁸

No obstante lo anterior, el establecimiento de estas normas ha representado un avance significativo en el desarrollo del sistema que lo posibilita mejor para que la inversión extranjera desempeñe el papel "complementario" en que pretende colocarla dentro de la economía mexicana, así como para reducir los costos de su conducta. Como se discute más adelante, el que estas posibilidades puedan actualizarse depende en medida esencial de la orientación que se dé al ejercicio de las facultades discrecionales que la Ley reconoce al órgano regulador.

6º Normas sobre la identificación de la inversión extranjera

El sexto grupo de normas se refiere a la identificación de la inversión extranjera. El Decreto de 1944 estableció, por un lado, que la participación de "los nacionales" (en el 51% del capital de las empresas en las que se exija esa participación y "tengan o puedan tener socios extranjeros") "se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado".⁷⁹ Por otro lado, exige la cláusula de exclusión de extranjeros en las "escrituras o estatutos" como requisito para identificar a las sociedades que no "tengan o puedan tener socios extranjeros".⁸⁰

La Ley de Inversiones Extranjeras estableció un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que se deben inscribir:

- I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley;
- II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen —a quienes la ley considera como inversionistas extranjeros.⁸¹
- III. Los fideicomisos en que participan 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 estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y

⁷⁷ Por ejemplo, es muy impreciso sujetar a regulación la "prohibición de usar tecnologías complementarias"; o un contrato puede renovarse sistemáticamente durante periodos inferiores a diez años.

⁷⁸ L.T.T., *supra* nota 10, art. 8.

⁷⁹ D.I.E., *supra* nota 8, art. 3, frac. III (a).

⁸⁰ *Id.*, art. 4 (a).

⁸¹ Para la definición de inversionistas extranjeros véase: L.I.E., *supra* nota 1, art. 2.

V. Las Resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.⁸²

Al mismo tiempo, la ley estableció que “los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos en los siguientes casos:

- I. En la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;
- II. Cuando sean propiedad de —quienes la Ley considere como inversionistas extranjeros.

—Así como que— “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. —Y que— este requisito y las sanciones previstas —para violaciones a normas establecidas por la Ley—⁸³ se transcribirán en los propios títulos”.⁸⁴

Evidentemente, el objetivo de estas normas debe ser proveer de información al órgano regulador para identificar la inversión extranjera, a través de un registro de inversionistas, de las empresas en las que invierten y de los títulos que amparan su inversión; así como a través de un intento por restringir la circulación de los títulos al portador. Sin embargo, las posibilidades de alcanzar ese objetivo se mantienen obstruidas por la inadecuación de las presunciones legales, para caracterizar a los inversionistas extranjeros, y por la facilidad para ocultar la identidad de sus inversiones que permiten la vigencia del régimen de los títulos al portador.

De esta suerte quedarían eximidos de la obligación de registrarse:

a) “Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen empresas mexicanas en las que a su vez participe —minoritariamente— el capital extranjero”.

b) Fideicomisos en los que participen empresas mexicanas con capital minoritario extranjero.

c) Los títulos representativos de capital que sean propiedad de esas empresas mexicanas con capital minoritario extranjero, o estén dados en garantías a favor de éstas y sus transmisiones. En la misma forma, estas

⁸² *Id.* art. 23.

⁸³ Para estas sanciones véase: *Id.*, art. 28.

⁸⁴ *Id.*, art. 25.

empresas pueden adquirir títulos al portador sin autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y sin que esos títulos tengan que convertirse en nominativos porque ellas los adquieran.

Adicionalmente, la Ley de Inversiones Extranjeras se desvió del requerimiento derivado del Decreto de 1944 de exigir que la supuesta mayoría mexicana en el capital fuese representada por títulos nominativos, al permitir que ella esté representada por títulos al portador. Esto fue otro paso atrás en las posibilidades de un sistema ya muy deficiente para identificar y, en consecuencia, regular la inversión extranjera.

Evidentemente, si se permite que la titularidad de la mayoría del capital de una empresa sea anónimo, se está en una situación más precaria para restringir el control extranjero sobre ella que si exige que esa mayoría se “mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado” por la nominatividad de los títulos que la representen. Al mismo tiempo, el permitir el anonimato en la participación supuestamente reservada a mexicanos impide al órgano regulador verificar en qué medida se cumplen las normas que regulan esa participación.

Se puede formular fácilmente una hipótesis de una empresa de capital mayoritario extranjero que puede evadir las obligaciones concernientes a su registro y al de los títulos representativos de su capital, al mismo tiempo que se ajusta a los términos de la Ley. Éste sería el caso de una empresa en la que el 100% de su capital perteneciera a otra empresa piramidada en la que, a su vez, el 51% de su capital estuviera en manos de una tercera empresa cuyo capital estuviera dividido entre una mayoría de inversionistas mexicanos y una minoría de extranjeros, y el 49% restante estuviera en manos de extranjeros. Evidentemente, la posibilidad de aumentar la participación extranjera en el capital de la empresa base, conforme se eleve el proceso de piramidación empresarial, se debe a la desastrosa presunción de la Ley de Inversiones Extranjeras, de considerar como inversiones nacionales las que hacen “empresas con capital mayoritariamente mexicano”.

Así, por ejemplo, bajo la hipótesis de que ese proceso de piramidación alcanzase dos niveles, la participación extranjera en el capital de la empresa base sería del 73.99%; si alcanzase tres niveles del 36.7%; y si alcanzase cuatro, del 93.23%. Esta empresa base no estaría obligada a registrarse, ni los títulos representativos de su capital, porque el 100% de ellos estarían en manos de una empresa inversionista que la ley considera “nacional” y, en consecuencia, no sujeta a regulación, a pesar de que de hecho la propiedad de su capital sea abrumadoramente extranjero. Por estas mismas razones, esos títulos podrían mantenerse bajo la cobertura

del anonimato y ser adquiridos por empresas de la misma naturaleza sin que tuviera por qué enterarse la Comisión o el Registro Nacionales de Inversiones Extranjeras.

Por otro lado, también se puede configurar una hipótesis de una empresa en la que el 100% de su capital sea extranjero, o lo adquieran extranjeros, en contravención a las restricciones impuestas a la inversión extranjera y sin que para ello sea necesaria una autorización gubernamental. Gracias a las facilidades abiertas por la Ley de Inversiones Extranjeras, los inversionistas extranjeros pueden tener el 49% del capital de una empresa abiertamente representado por títulos nominativos, y el 51% encubiertamente representados por títulos al portador. Aunque teóricamente les esté prohibido tener estos últimos, prácticamente esta prohibición sería inoperante porque el órgano regulador está imposibilitado para “verificar” si los tienen, o no, ya que la titularidad es anónima.

Estas posibilidades de evasión podrían salvarse, como el desastre para los objetivos del sistema que genera la presunción legal de que las inversiones que hacen empresas con un capital mayoritariamente mexicano son “nacionales”, en la medida en que esta presunción se sustituyera por la caracterización alternativa que hace la ley de las empresas agentes de la inversión extranjera: “en las que los extranjeros tengan, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa”.⁸⁵ En la misma forma, mientras la legislación y la administración mantengan el régimen vigente de circulación de títulos al portador, las posibilidades de identificar y regular la participación extranjera en el capital de las empresas establecidas en México será endeble.

La mecánica de regulación de la transferencia de tecnología gira en torno de una serie de normas registrales. Básicamente, estas normas consisten en el establecimiento de “la obligación de solicitar la inscripción” en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología “los actos, convenios y contratos” así como sus modificaciones, que la Ley de Transferencia de Tecnología sujeta a regulación.⁸⁵ Su inscripción es requisito para que surtan efectos legales en el territorio nacional. Están obligados a solicitar la inscripción correspondiente “las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; los extranjeros residentes en México y las personas morales de nacionalidad extranjera establecidas en el país; y las agencias o sucursales establecidas en la República... cuando sean beneficiarios” de los actos, convenios o contratos, sujetos a regulación. Es optativo hacer esa solicitud para “los proveedores de tecnología residentes en el extranjero”.⁸⁶

⁸⁵ L.T.T., *supra* nota 10, art. 6.

⁸⁶ *Id.*, art. 3.

7º Normas sobre la participación en el control de las empresas

El séptimo grupo de normas se refiere a la participación extranjera en el control de las empresas. Tanto el Decreto de 1944 como las Leyes de Inversiones Extranjeras y de Transferencia de Tecnología manifiestan una preocupación por impedir el control extranjero sobre las empresas establecidas en México.

Así, el Decreto de 1944 estableció que “los extranjeros o las sociedades mexicanas que puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores: a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas de las ya existentes en el país”.⁸⁷ La Ley de Inversiones Extranjeras caracteriza como inversionistas extranjeros a aquellas empresas en las que “los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa”;⁸⁸ y establece como norma general que esa facultad no puede ser adquirida por extranjeros, sin autorización gubernamental.⁸⁹ La Ley de Transferencia de Tecnología prohíbe en los actos, convenios y contratos que sujeta a regulación “cláusulas por las cuales se permite al proveedor *regular o intervenir, directa o indirectamente, en la administración* del adquirente de tecnología”,⁹⁰ salvo autorización gubernamental.⁹¹

No obstante esta preocupación formal general del sistema, existen importantes obstáculos para que ella se traduzca en normas que efectivamente regulen la conducta de la inversión extranjera en México. Se pueden señalar cuatro obstrucciones básicas al respecto.

En primer lugar está la dificultad, o la imposibilidad, para identificar los “títulos” por los que “la inversión extranjera puede determinar —controlar, regular o intervenir en el manejo de una empresa—. No sólo se trata de que el sistema no sujeta específicamente a regulación una variedad de medios significativos para adquirir la facultad de controlar la empresa, como son las que se pueden derivar de sus relaciones comerciales y financieras. También se trata de que el régimen de circulación de los títulos que representan medios de control sujetos a regulación, impide la identificación de sus titulares. Tal es el caso de la protección que el sistema

⁸⁷ D.I.E., *supra* nota 8 art. 1. Recuérdese que el D.I.E. también sujeta a regulación las “operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas que tengan o puedan tener socios extranjeros. *Id.*, art. 2, frac. II.

⁸⁸ L.I.E., *supra* nota 1, art. 2, frac. IV.

⁸⁹ *Id.*, art. 5, § 7 y art. 8 § 2.

⁹⁰ L.T.T., *supra* nota 10, art. 7, frac. III.

⁹¹ *Id.*, art. 8.

legal, en general, y el sistema de regulación a la inversión extranjera, en particular, dan al anonimato en la representación del capital de las empresas.

En segundo lugar, otras presunciones legales del propio sistema sobre quiénes son inversionistas nacionales, neutralizan ésta, que los caracteriza por la facultad que en última instancia puedan tener los nacionales para manejar o controlar una empresa. Así, las posibilidades de que esta caracterización pueda prevalecer en el sistema se ven derrotadas por la presunción del Decreto de 1944 de que las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas se conviertan en inversionistas nacionales con la mera inclusión, de la cláusula de exclusión de extranjeros; así como, especialmente, por la presunción de la Ley de Inversiones Extranjeras de que son inversionistas nacionales las empresas con capital mayoritariamente suscrito por mexicanos y por los extranjeros inmigrados.

En tercer lugar, aun asumiendo mecanismos adecuados para identificar las facultades de manejo o de control de la inversión extranjera, y que no existieran presunciones legales erróneas para caracterizarla, son laxas las prohibiciones legislativas a que los extranjeros controlen o manejen empresas establecidas en México. La legislación reconoce facultades administrativas discrecionales que permiten pasar por alto esas prohibiciones. Así, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras puede permitir que la inversión extranjera “tenga —o adquiera— la facultad para determinar por cualquier título el manejo” de empresas nuevas o establecidas;⁹² la Secretaría de Relaciones Exteriores pueden autorizar a extranjeros a “adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas...”;⁹³ y la Secretaría de Industria y Comercio puede legitimar “cláusulas por las cuales se permita al proveedor —extranjero— regular o intervenir, directa o indirectamente, en la administración del adquirente de tecnología”.⁹⁴

En cuarto lugar no ha habido una acción legislativa o administrativa tendiente a desarrollar este concepto de control extranjero sobre una empresa, que permita hacer girar el sistema de regulación en torno al mismo. La legislatura no se ha preocupado por definir todos los medios a través de los que se puede ejercer el control extranjero, ni las hipótesis de cuando se ejerce; y el ejercicio de las facultades administrativas discrecionales también ha soslayado esas definiciones, aceptando la inadecuación de las otras presunciones legales para caracterizar a la inversión extranjera. Sin embargo, como se analiza más adelante, las mejores posi-

⁹² L.I.E., *supra*, nota 1, art. 12. frac. II.

⁹³ D.I.E., *supra* nota 3, art. 3.

⁹⁴ L.T.T., *supra* nota 10, art. 8.

bilidades de superar estos obstáculos residen en que el ejercicio de esas facultades de oriente hacia esos objetivos.

8º *Normas de conducta gubernamental*

Tanto la actitud de los órganos reguladores frente a la conducta de la inversión extranjera, como esta misma, debe estar determinado bien por hipótesis normativas establecidas por la legislación; o, cuando el legislador otorga facultades discrecionales al Poder Ejecutivo o a alguna de sus dependencias, por hipótesis normativas establecidas por estos últimos o por su juicio discrecional en cada caso concreto. He buscado analizar las hipótesis normativas impuestas por legislación a la conducta de la inversión extranjera. En este apartado busco analizar las hipótesis normativas que deben condicionar la respuesta gubernamental frente a esta conducta. Las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo y de sus dependencias para normar la conducta en uno y otro caso se buscan analizar en la sección próxima.

Esencialmente el sistema está construido sobre facultades discrecionales de los órganos reguladores dependientes del Presidente de la República para autorizar la participación de la inversión extranjera en la economía, en los casos y bajo las condiciones en los que su conducta se sujeta a regulación.⁹⁵ Sin embargo, como se señaló con anterioridad, estas áreas de conducta y las normas correspondientes, permiten a la inversión extranjera un amplio margen de operación libre del arbitrio e intervención de los órganos gubernamentales que supuestamente deben regularla.

En primer lugar, en lo que hace a las normas legislativas que deben determinar la conducta gubernamental, cuando el órgano regulador puede identificar la conducta de la inversión extranjera que está sujeta a regulación, y ella no se ajusta a las normas previstas por el sistema, la reacción gubernamental debe ser como sigue para los casos siguientes:

La nulidad para “los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de —la Ley de Inversiones Extranjeras y del Decreto de 1944— y —para— los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban”;⁹⁶ y para “los actos, convenios y contratos —sujetos a regulación por la Ley de Transferencia de Tecnología— así como sus modificaciones, que no hayan sido inscritos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología... —o— cuya ins-

⁹⁵ Véase *supra* notas 93, 94 y 95.

⁹⁶ L.I.E., *supra* nota 1, art. 28.; D.I.E., *supra* nota 10, art. 5.

cripción se hubiera cancelado por la Secretaría de Industria y Comercio".⁹⁷ La consecuencia evidente de la nulidad de esos actos es que "no producirán ningún efecto legal y, en consecuencia, no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad y su cumplimiento no podrá ser reclamado ante los tribunales nacionales".⁹⁸ Adicionalmente, el Decreto de 1944 establece que "pasarán a ser propiedad de la nación... los bienes objeto de los actos" realizados en contravención del mismo que equivale a la sanción constitucional para la violación del acuerdo prescrito por la cláusula Calvo sobre los bienes de que sea objeto dicho convenio.⁹⁹

Una multa "hasta por el importe de la operación... —o— hasta de \$100,000.00 —en caso de— infracciones incuantificables" para los "infractores" de las normas de la Ley de Inversiones Extranjeras.¹⁰⁰ Una "multa de hasta \$ 100,000.00" para "los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas... —que incumplan su obligación solidaria— en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones" que establece la Ley de Inversiones Extranjeras.¹⁰¹

La "pérdida de la patente respectiva" para "los notarios y corredores... —que— autoricen documentos en los que no consten... autorizaciones que deban expedirse" en los términos de la Ley de Inversiones Extranjeras; y "la pérdida del cargo" para "los encargados de los Registros Públicos... —que— inscriban los documentos arriba mencionados, cuando no conste en ellos la autorización correspondiente".¹⁰² El Decreto de 1944 prescribe la "inhabilitación en el cargo por un lapso de 2 a 5 años... —y— una multa hasta de cinco mil pesos" para "los notarios, jueces y

⁹⁷ L.T.T., *supra* nota 10, art. 6.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ El D.I.E. faculta a "cualquier persona-para denunciar la celebración de esos actos" en contravención a sus disposiciones; pero reserva a "la Procuraduría General de la República, de oficio o a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores, —el— demandar ante el Juez de Distrito competente, la declaración de nacionalización." D.I.E., *supra* nota 8, art. 5. §§ 2 y 3.

¹⁰⁰ L.I.E., *supra* nota 1, art. 28.

¹⁰¹ *Id.*, art. 29. Entre las sanciones económicas está también la prohibición de no pagar dividendos correspondientes a "las sociedades —y a aquellos títulos— que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban". *Id.*, art. 27. Cabe observar que ésta es una sanción sólo indirectamente gubernamental. Aunque la sanción es ordenada por una norma legislativa, es aplicable a través de una obligación que condiciona la conducta de personas morales privadas como son estas sociedades. A su vez, el incumplimiento de esta obligación se sanciona con la nulidad del pago correspondiente.

¹⁰² *Id.*, art. 30.

demás funcionarios” que autoricen, registren o inscriban “las escrituras, documentos o actos que infrinjan las disposiciones del . . . decreto”.¹⁰³

Finalmente, la Ley de Inversiones Extranjeras establece el tipo de un delito de “simulación” en los siguientes términos:

Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o entidades económicas a que se refiere el artículo 2º de esta ley de bienes 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.¹⁰⁴

Como se comenta con anterioridad, la nulidad de los actos realizados en contravención a las normas del sistema es la sanción gubernamental prevista por él, que resulta más persuasiva para que la conducta de la inversión extranjera las respete. Existe poca credibilidad en que las sanciones penales, y la nacionalización de las propiedades pueden aplicarse, y la base para estimar el monto de las multas puede ser minúsculo en relación a los beneficios que puede reportar la conducta ilegal que con ellas se busca impedir.¹⁰⁵

En segundo lugar, evidentemente, cuando la inversión extranjera se sujeta a las normas previstas por el sistema, y/o a los criterios que determinan el ejercicio de las facultades del órgano regulador, su conducta debe disfrutar de la autorización gubernamental para participar en la economía mexicana. Esta autorización, es la base para que la inversión extranjera pueda disfrutar de los otros beneficios que la acción gubernamental puede otorgar al rendimiento de la inversión privada en México.¹⁰⁶

¹⁰³ D.I.E., *supra* nota 8, art. 6.

¹⁰⁴ L.I.E., *supra* nota 1, art. 31. En realidad esta tipificación de conducta delictuosa no es una innovación mayor, ya que el D.I.E. lo hizo con tres décadas de anterioridad —quizá en términos más claros— aunque las penas que establece son menores. D.I.E., *supra* nota 8 art. 7.

¹⁰⁵ Tanto el D.I.E. como la L.I.E no sólo establecen multas mínimas, sino que también incurrir en la deficiencia de fijarles cantidades monetarias determinadas que con el transcurso del tiempo de hecho se van reduciendo en la misma medida en que la moneda pierde su valor adquisitivo.

¹⁰⁶ Es ilustrativa la vinculación que establece la L.T.T. entre esas autorizaciones y esos beneficios en los siguientes términos: “Será necesaria la presentación de la constancia del Registro de Transferencia de Tecnología para poder disfrutar, en su caso, de los beneficios, estímulos, ayudas o facilidades previstos en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas o Necesarias; en otras disposiciones legales o en disposiciones reglamentarias..., o para que se aprueben programas de fabri-

Así es elegible a beneficiarse de las facultades administrativas que “determinan las restricciones para los artículos de importación y exportación”;¹⁰⁷ tanto en relación a la condición que puede tener como productor protegido en el mercado interno, como en relación a la condición de importador-exportador a ese mercado. Es decir, su producción en el mercado interno puede estar protegida por una prohibición a las importaciones competitivas,¹⁰⁸ que le permitiría capitalizar los diferenciales de precios entre el mercado interno y el internacional, y por permisos gubernamentales¹⁰⁹ para importar los insumos necesarios en la fabricación o en el ensamblaje de los productos dirigidos al mercado interno.

Aunque el otorgamiento de estos beneficios gubernamentales está reglamentado,¹¹⁰ las hipótesis normativas son tan imprecisas,¹¹¹ y las facultades discrecionales del órgano regulador tan amplias,¹¹² que la discrecionalidad administrativa en esta área de regulación es prácticamente irrestricta. La influencia que su ejercicio tiene sobre la conducta de la inversión extranjera es tan importante que con anterioridad a la expedición de la Ley de Inversiones Extranjeras era quizá el principal recurso gubernamental para regularla en el sector manufacturero.

Las exenciones de impuestos, contenidas en una diversidad de ordenamien-

cación a los sujetos que estando obligados a hacerlo no hayan inscrito los actos, convenios o contratos” sujetos a regulación. L.T.T., *supra* nota 10, art. 5.

¹⁰⁷ L.S.D.E., *supra* nota 9, art. 8, frac. III. Las facultades administrativas para regular el comercio tienen un apoyo constitucional. C.P.E.U.M., *supra* nota, art. 131 § 2 adicionado por Decreto del 30 de diciembre de 1950 (*D.O.F.* del 28 de marzo de 1951). Esta disposición constitucional está reglamentada por legislación que específicamente reconoce esas facultades. “Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la C.P.E.U.M. del 2 de enero de 1961” (*D.O.F.* del 5 de enero de 1961), art. 1.

¹⁰⁸ En virtud de lo establecido en el “Decreto que autoriza a la Secretaría de Economía para determinar las mercancías que deben estar sujetas a permisos de importación y exportación”. (*D.O.F.* del 26 de abril de 1948), art. 1.

¹⁰⁹ Que se pueden otorgar conforme a lo establecido en el “Decreto que dispone que los permisos de importación a que se refiere el artículo 2o. del decreto del 30 de diciembre de 1950 que reformó la tarifa del impuesto general de importación, se otorgarán por la Secretaría de Economía.” *D.O.F.* del 18 de enero de 1951 (en adelante se cita como D. sobre permisos de importación), art. 1.

¹¹⁰ “Reglamento para la Expedición de Permisos de Importación de Mercancías sujetas a Restricciones.” *D.O.F.* del 28 de noviembre de 1956. (En adelante se cita como R.E.P.I.M.)

¹¹¹ *Id.*, art. 1. fracs. I, II, III, IV, y V.

¹¹² El reglamento prevé que “en todo caso, los permisos sólo se otorgarán si, a juicio de la Secretaría de Economía —ahora de Industria y Comercio—, la concurrencia al mercado nacional de los bienes que se trate de importar no perjudica a la economía del país”. *Id.*, art. 1, § 7.

tos, ofrecen también un jugoso rendimiento capitalizable por la inversión extranjera. Basta referirse a algunos de estos ordenamientos para percibirse del rendimiento que les puede extraer la inversión extranjera a las exenciones que ellos prevén.

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias otorga las siguientes exenciones tributarias: hasta el 100% de los impuestos generales de importación, de exportación, del timbre, de Ingresos Mercantiles en la porción que le corresponde a la Federación; y hasta el 40% del Impuesto sobre la Renta.¹¹³ La Ley formula hipótesis específicamente excluyentes del otorgamiento de estos beneficios¹¹⁴ así como hipótesis definitivas de las industrias "nuevas y necesarias" que pueden recibirlos y en qué medida.¹¹⁵ No obstante, deja un amplio margen para las facultades discrecionales del órgano regulador en el otorgamiento, el monto, los términos y la cancelación de estas exenciones.¹¹⁶

Los llamados decretos presidenciales para promover la descentralización industrial de 1971¹¹⁷ y de 1972¹¹⁸ se pueden interpretar como un acto gubernamental dirigido a aumentar y a prolongar estos beneficios fiscales una vez vencidos los términos de las exenciones previstas por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Estos Decretos ampliaron la base del sacrificio fiscal al impuesto sobre la renta por enajenación de bienes inmuebles y a provisiones sobre depreciación acelerada; asimismo reconoce facultades prácticamente irrestrictas al Ejecutivo Federal para "otorgar estímulos fiscales adicionales en cuanto a su naturaleza, mon-

¹¹³ "Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias del 31 de diciembre de 1954". *D.O.F.* del 5 de enero de 1955. (En adelante se cita como L.F.I.N.N.), art. 14.

¹¹⁴ *Id.*, art. 6.

¹¹⁵ *Id.*, arts. 7, 8, 9, 10, 11. En lo que hace a los requerimientos específicos que debe satisfacer la inversión extranjera para disfrutar de estas exenciones, la ley sólo exige que las sociedades que las canalicen "hayan sido constituidas y deban seguir funcionando conforme a las leyes mexicanas". *Id.*, art. 13.

¹¹⁶ *Id.*, art. 1. Estas facultades discrecionales han sido la base para condicionar el disfrute de estas exenciones por la inversión extranjera a la imposición de algunas limitaciones a que participe en la empresa beneficiaria a través de su capital, su financiamiento y su tecnología.

¹¹⁷ "Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere del 23 de noviembre de 1971". *D.O.F.* del 25 de noviembre de 1971. (En adelante se cita como D. del 23 de noviembre de 1971.)

¹¹⁸ "Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el Decreto del 23 de noviembre de 1971 del 19 de julio de 1972". *D.O.F.* del 20 de julio de 1972. (En adelante se cita como D. del 19 de julio de 1972.)

to y plazo”¹¹⁹ con el objeto de promover, antes que nada, el “desarrollo regional”.¹²⁰ Sin embargo, la clasificación de las “zonas” geográficas para efectos de exenciones fiscales permite otorgarles aun en regiones de mayor congestionamiento económico.¹²¹

Las reglas 8a. y 14a. de las complementarias a la tarifa del impuesto general de importación otorgan subsidios con cargo a ese impuesto a la importación de partes para ensamblar, y de maquinaria.¹²² En 1971 se acordó la devolución “los exportadores de productos industriales de manufactura nacional —de— hasta la totalidad de la participación neta federal de los impuestos indirectos que graven el producto y sus insumos cuando los mismos estén destinados al consumo interno, en los casos en que dichos productos se exporten y alcancen un grado de manufactura nacional del 50% como mínimo... —y— del Impuesto General de Importación causados por los insumos importados que se incluyan en el artículo exportado...”¹²³

El “Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomentan el desarrollo industrial y turístico del país del 20 de junio de 1973”,¹²⁴ permite a consorcios industriales y de servicios, autorizados por el órgano administrativo regulador, eximirse del pago del impuesto sobre la renta por enajenación de acciones que realicen sus sociedades tenedoras;¹²⁵ de la obligación a cargo de las sociedades base de

¹¹⁹ *Id.*, art. 6, fracs. III y IV; art. 7, fracs. IV y VII; art. 8, fracs. III y IV; art. 9, frac. II; art. 10 frac. II; art. 11; art. 14. A diferencia de la L.F.I.N.N., este decreto sí hace referencia a algunas condiciones de participación de la inversión extranjera en el capital, en la tecnología y en el financiamiento de la empresa beneficiaria. *Id.*, art. 22, fracs. I, II, III, IV.

¹²⁰ D. del 23 de noviembre de 1971 *supra* nota 17, art. lo.

¹²¹ Para la clasificación geográfica de las zonas, véase D. del 19 de julio de 1971, *supra* nota 18, art. 5. No sólo se trata de que la clasificación considera como zonas deprimidas acreedoras a exenciones fiscales a regiones en las que la concentración industrial ya es elevada, o de que se prevean hipótesis limitativas para subsidiar las áreas de mayor congestionamiento económico (*Id.*, art. 9); sino que se prevé que el Ejecutivo Federal podrá subsidiarlas prácticamente sin limitación. *Id.*, art. 14.

¹²² “Ley que reforma y adiciona disposiciones relativas a diversos impuestos del 23 de diciembre de 1971”. *D.O.F.* del 28 de diciembre de 1971, art. 2. Estas reglas fueron derogadas a partir del 1o. de enero de 1975.

¹²³ “Acuerdo que dispone se devuelvan a los exportadores de productos de manufactura nacional los impuestos indirectos y en general de importación del 15 de marzo de 1971”. *D.O.F.* del 17 de marzo de 1971, Ac. primero y quinto.

¹²⁴ “Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomentan el desarrollo industrial y turístico del país del 19 de junio de 1973”. *D.O.F.* del 20 de junio de 1973. (En adelante se cita como D. de estímulos a sociedades y unidades.)

¹²⁵ *Id.*, art. 5.

retener el pago del impuesto sobre la renta correspondiente a los dividendos de las acciones que estén en manos de la sociedad tenedora;¹²⁶ así como beneficiarse de la posibilidad de compensar, para efectos del pago del impuesto sobre la renta las utilidades de las empresas del consorcio que las obtengan, con las pérdidas de las que no tengan utilidades.¹²⁷ Aunque este Decreto introduce una innovación en la cláusula de exclusión de extranjeros que exige a las empresas tenedoras que restringe más efectivamente la participación de la inversión extranjera en su capital,¹²⁸ el Decreto permite la participación extranjera en las empresas base¹²⁹ y, en esa medida, beneficiarse de la compensación para efectos fiscales de las pérdidas contra las utilidades de las empresas del consorcio.

Adicionalmente cabe mencionar que para el sector minero el sistema prevé la concertación de convenios que otorguen privilegios fiscales especiales a las empresas que se localicen en él,¹³⁰ y para la rama automotriz, específicamente, se prevén exenciones al impuesto general de importación y a los impuestos indirectos que se mencionan con anterioridad, así como se les otorga el beneficio de la depreciación acelerada para efectos del impuesto sobre la renta.¹³¹

ÓRGANOS REGULADORES

Evidentemente los órganos reguladores fundamentales son, en primer lugar, el poder constituyente y, en segundo lugar, el poder legislativo creado por él y de donde salieron los tres ordenamientos generales que regulan la inversión extranjera. Estos ordenamientos han sido, a su vez, la fuente de creación y/o de facultamiento de los tres órganos reguladores que presiden en la esfera administrativa sobre el sistema de regulación: la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; y la Secretaría de Industria y Comercio a través del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.

Adicionalmente, están los órganos administrativos facultados por una diversidad de ordenamientos legislativos para regular las economías ex-

¹²⁶ *Id.*, art. 6.

¹²⁷ *Id.*, art. 7.

¹²⁸ *Id.*, art. 3. frac. II.

¹²⁹ *Id.*, art. 4.

¹³⁰ "Ley de Impuestos y Fomento a la Minería del 30 de diciembre de 1955". *D.O.F.* del 31 de diciembre de 1955. caps. VIII y IX.

¹³¹ "Decreto que fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz". *D.O.F.* del 24 de octubre de 1972. arts. 32 y 39.

ternas que puede disfrutar la inversión extranjera. De ellos, considero a las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, en tanto que están responsabilizadas por regular el comercio exterior y el nivel de las cargas impositivas.

1º *Secretaría de Relaciones Exteriores*

La diversidad de atribuciones y funciones de los organismos generales del sistema quizá pueda explicarse por su desenvolvimiento desordenado. Es curioso que a la Secretaría de Relaciones Exteriores, una dependencia sin ninguna calificación especial para regular la actividad económica interna, el sistema le haya atribuido la autoridad administrativa preponderante para regular la participación en ella de la inversión extranjera. Esta peculiaridad parece explicarse porque el convenio previsto por la Cláusula Calvo lo deben hacer los extranjeros ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹³² Presumiblemente, a partir de este trato entre los extranjeros y la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Decreto de 1944 le otorgó facultades generales para regular la inversión extranjera, que la convirtieron en el árbitro principal de su conducta. Estas facultades fueron confirmadas por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.¹³³

El Decreto de 1944 extendió los requerimientos que la Cláusula Calvo exige a los extranjeros que adquirieron intereses en la economía (de renunciar a la protección de su gobierno con respecto a esos intereses y, por consiguiente de aceptar la soberanía del gobierno mexicano), al exigir un "permiso previo" de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las operaciones por las que adquieren esos intereses.¹³⁴ El criterio que debería seguir la Secretaría de Relaciones Exteriores sería lograr que "la influencia de capitales procedentes del exterior no menoscabe la conveniente distribución de nuestra propiedad territorial y... la debida participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República".¹³⁵

El Decreto atribuyó a la Secretaría "la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar —tales— permisos" a la luz de ese amplio criterio.¹³⁶ No obstante, hay normas en el propio Decreto que limitan esa

¹³² C.P.E.U.M., L.O. de la fracción I del art. 27 C., *supra* nota 39.

¹³³ L.S.D.E., *supra* nota 9.

¹³⁴ D.I.E., *supra* nota 8, arts. 1. y 2.

¹³⁵ *Id.*, Considerando I.

¹³⁶ *Id.*, art. 3, § 1. Esta facultad fue ratificada por la L.S.D. E. *supra* nota 9.

discrecionalidad. La Secretaría “dispensará del cumplimiento de los requisitos. . . —de mayoría nacional en el capital y en la administración— a las empresas que se organicen para el establecimiento de una nueva explotación industrial en el país”.¹³⁷ La discrecionalidad de la Secretaría también está limitada por la obligación de ejercer sus facultades “conforme a las leyes”¹³⁸ que establezcan normas de comportamiento a la conducta de la inversión extranjera en sectores específicos o en la economía en su conjunto.

Evidentemente, esta última limitación establece el vínculo entre el ejercicio de las facultades generales de la Secretaría con los ordenamientos y órganos reguladores heterogéneos que integran los subsistemas de regulación de la inversión extranjera dentro del sistema general. Su discrecionalidad se limita en la medida en que haya ordenamientos y órganos reguladores que gobiernen el papel de la inversión extranjera en cada sector y/o rama de actividad económica. Aunque la intervención de la Secretaría siga siendo indispensable para legitimar a la inversión extranjera, en estos casos, debe estar subordinada a los mandatos de esos ordenamientos y órganos reguladores. Así, por ejemplo, la legislación minera y bancaria establece normas dirigidas al comportamiento de la inversión extranjera en esos sectores¹³⁹ que facultan, respectivamente, a las Secretarías del Patrimonio Nacional, y de Hacienda y Crédito Público para aplicarlas y/o definir ese comportamiento. En estos casos, la discrecionalidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el ejercicio de sus facultades debe sustituirse por esas normas legislativas y por el arbitrio de esos órganos reguladores.

2º La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

La Ley de Inversiones Extranjeras en 1973 estableció la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Está formada por nueve secretarios de

¹³⁷ D.I.E. *supra* nota 8. art. 3, frac. III.

¹³⁸ L.S.D. E. *supra* nota 9. La L.I.E. al mismo tiempo que ratificó esa facultad para expedir esos “permisos previos” los sujetó a las disposiciones legales vigentes y “a las resoluciones que dicte la comisión Nacional de Inversiones Extranjeras”. L.I.E. *supra* nota 1, art. 27.

¹³⁹ “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales del 5 de febrero de 1961”. D.O.F. del 6 de febrero de 1961. arts. 14 y 76. Ley General de Instituciones de Crédito y “Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941”. D.O.F. del 31 de mayo de 1941, art. 8 frac. II bis adicionada por decreto del 21 de diciembre de 1965. D.O.F. 30 de diciembre de 1965.

Estado que tienen en una forma y otra alguna competencia para determinar el papel de la inversión extranjera en la economía.¹⁴⁰ Su establecimiento buscó dotar de coherencia, funcionalidad y coordinación al sistema para regular la inversión extranjera. Un documento privado que explica su creación es muy ilustrativo de lo que se buscó con ella:

La incapacidad para definir una política firme y coherente hacia la inversión extranjera puede explicarse en gran medida tanto por la variedad de disposiciones que la afectan directa o indirectamente, como por la variedad de dependencias del Ejecutivo Federal que disfrutaban facultades discrecionales para administrarlas. Como resultado de la falta de coordinación legal, y de la autonomía administrativa de cada dependencia, se propician actitudes equívocas y decisiones arbitrarias dentro de la administración pública al regular la inversión extranjera. Esta situación ofrece una infraestructura jurídico-administrativa altamente inadecuada para llevar a efecto una verdadera política, congruente con los objetivos de desarrollo nacional y capaz de ser satisfecha, con respecto a la inversión extranjera... Una Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que comprendiese a los Secretarios de Estado que están principalmente responsabilizados por el ejercicio de facultades referentes a la regulación de la inversión extranjera sería la mejor alternativa para determinar, coordinar y evaluar la política nacional frente a la inversión extranjera, así como para asegurar su cumplimiento. La alternativa sería dejar estas responsabilidades a una sola dependencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, debido a las perspectivas, facultades y competencia limitadas que tiene cada dependencia en esta área, insuficientes para enfrentar la serie de aspectos que plantea el fenómeno de la inversión extranjera... la solución administrativa más viable sería un cuerpo colegiado que sirviese de órgano permanente del Ejecutivo Federal para determinar, coordinar, vigilar y evaluar la política nacional frente a la inversión extranjera.

La Ley otorgó a la Comisión amplias facultades discrecionales.¹⁴¹ Básicamente, fue facultada para expedir normas generales para la conducta de la inversión extranjera en la economía en su conjunto, y en sectores o ramas de actividad económica en particular;¹⁴² “para establecer los criterios y requisitos para aplicación de las disposiciones legales y regla-

¹⁴⁰ L.I.E., *supra* nota 1, art. 11.

¹⁴¹ *Id.*, art. 12.

¹⁴² *Id.*, art. 12, fracs. I, III y IV.

mentarias sobre inversiones extranjeras;¹⁴³ y para resolver en casos particulares si la inversión extranjera debe ser admitida, o no, y bajo qué condiciones.¹⁴⁴ Las facultades de la Comisión parecen ser considerablemente mayores que las de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Mientras que la autoridad discrecional de la primera está limitada por las facultades discrecionales que otras dependencias gubernamentales puedan tener para regular la inversión extranjera en sectores y ramas particulares, la autoridad de la Comisión es preponderante sobre las facultades discrecionales que puedan tener otras dependencias al respecto, incluyendo las de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el ejemplo al que hice referencia, la Comisión estaría facultada para determinar cómo las Secretarías del Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores pueden ejercer sus facultades discrecionales con respecto a la inversión extranjera en los sectores minero y financiero.

Esta autoridad general de la Comisión debe vincular su funcionamiento con los diversos subsistemas de regulación. Jurídicamente preside sobre ellos en todo lo que no está regulado por normas expedidas a través de legislación y/o decretos presidenciales, y en todo lo que estas normas dejan a las facultades discrecionales de órganos reguladores dependientes del Poder Ejecutivo.

A pesar de que con la creación de la Comisión “se trató de crear un órgano del más alto nivel encargado de realizar y llevar a la práctica esta política frente a la inversión extranjera”,¹⁴⁵ obviamente su autoridad no puede ser absoluta dentro del sistema legal. Desde luego que está subordinada al Congreso de la Unión y al Presidente de la República y, en esa medida, su discrecionalidad está limitada por las normas expedidas por ellos para los diversos sectores o ramas de actividad económica. Así, por ejemplo, no podría ampliar los límites máximos de participación extranjera en el capital de las empresas que se localicen en los sectores minero o petroquímico, establecidos por autoridad legislativa y/o presidencial.

La Ley de Inversiones Extranjeras también establece que “para determinar la conveniencia de autorizar la inversión y fijar, los porcentajes y condiciones conforme a las cuales se regirá —la inversión extranjera—, la Comisión tomará en cuenta” diecisiete criterios relacionados al impacto en la economía.¹⁴⁶ Supuestamente, estos criterios buscan preservar la ra-

¹⁴³ *Id.*, art. 12. frac. V.

¹⁴⁴ *Id.*, art. 12 frac. II; y art. 8, § 3.

¹⁴⁵ J. Campillo S., *supra* nota 50, p. 107.

¹⁴⁶ Además de señalar el papel complementario que debe tener la inversión extranjera, estos criterios manifiestan una preocupación muy general por los problemas básicos que enfrenta el desarrollo económico del país, como el de la balanza

cionalidad en las normas y decisiones que expida la Comisión, prevenir su funcionamiento arbitrario. Sin embargo, su generalidad y ambigüedad, así como las posibles contradicciones entre ellos, hacen del juicio discrecional de la Comisión la piedra angular del sistema. Es prácticamente imposible que la Comisión no pueda justificar cualquier norma o decisión, cualquiera que sea su orientación, a la luz de al menos uno de estos diecisiete criterios. El carácter colegiado de la Comisión a nivel de secretarios de Estado puede ser, sin embargo, un factor importante para evitar decisiones arbitrarias y, aún más, una fuente para desarrollar criterios más estables y coherentes a través del asentamiento de precedentes.

Por grandes que sean las facultades que la ley reconoce a la Comisión para introducir coherencia y racionalidad al sistema en su conjunto, están sujetas a las limitaciones que le imponga la inercia burocrática que se ha generado a lo largo de 30 años de crecimiento desordenado del sistema. De hecho, las normas generales establecidas por la propia legislación que creó la Comisión, que fijan la participación de la inversión extranjera en el capital de las empresas nuevas o ya establecidas, pueden interpretarse como un gravoso obstáculo que la Comisión debe superar, así como de la caracterización que hace el sistema de los inversionistas extranjeros.

Adicionalmente, la efectividad de la Comisión está también limitada por su dependencia presupuestal y administrativa de otro órgano gubernamental, la Secretaría de Industria y Comercio. A pesar de que la Ley prevé que la Comisión debe tener su personal propio encabezado por un secretario ejecutivo nombrado directamente por el Presidente de la República,¹⁴⁷ también prevé que el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, que es un sostén básico para el funcionamiento de la Comisión, “dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo de la Comisión.”¹⁴⁸

Esta dependencia limita la autonomía que el personal de la Comisión debe tener, y en esa medida la de la misma Comisión, para su funcionamiento adecuado. Así, el reglamento de la Ley da facultades al Secretario de Industria y Comercio para expedir “acuerdos delegatorios de facultades conferidas al director —del Registro— cuando lo estime conveniente para el mejor funcionamiento del registro”,¹⁴⁹ con la consiguiente mengua de la autonomía de la Comisión.

de pagos, el de empleo, el de la concentración económica en determinadas áreas geográficas, el de la oferta monopolizante etc. L.I.E., *supra* nota 1, art. 13.

¹⁴⁷ *Id.*, arts. 11 y 14.

¹⁴⁸ *Id.* art. 28.

¹⁴⁹ “Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras del 28 de diciembre de 1973”. D.O.F. del 29 de diciembre de 1973, art. 9.

El concepto de una comisión sobre inversiones extranjeras como la más alta autoridad administrativa en la materia no es una novedad de la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973. La necesidad de proveer coherencia y racionalidad al ejercicio de facultades administrativas discrecionales (especialmente la del Secretario de Relaciones Exteriores) fue evidente pocos años después de que el Decreto de 1944 fue expedido. En 1947 un acuerdo presidencial estableció una "Comisión Intersecretarial Mixta" facultada para expedir "normas generales —que sus miembros— seguirán en relación a la aplicación de las disposiciones legales" dirigidas a la inversión extranjera.¹⁵⁰ Su racionalidad se derivó del "requerimiento de una política coordinada entre las varias dependencias del Ejecutivo, con respecto a la inversión de capitales nacionales y extranjeros";¹⁵¹ así como del "requisito —para alcanzar esa coordinación— de que se debe establecer una política de acuerdo con un criterio uniforme, y con elementos de juicio que pueden ser producidos por una cooperación eficiente de las dependencias correspondientes del Ejecutivo".¹⁵²

Esta Comisión expidió doce normas, de septiembre 3 de 1947 a octubre 5 de 1953, y desde entonces ha estado inactiva.¹⁵³ En teoría, la Comisión Intersecretarial estuvo viva hasta que la Ley de Inversiones Extranjeras, que estableció la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, entró en vigor en 1973. Sin embargo, de hecho, estuvo muerta durante 20 años hasta que el establecimiento de la última ha intentado revivir sus funciones. No hay explicaciones oficiales de la muerte para efectos prácticos de la Comisión de 1947; simplemente desapareció. No obstante, es probable que la prevalencia de feudos burocráticos, celosos de su autonomía administrativa para regular la inversión extranjera en sus diversas áreas de competencia, fue responsable de la poca viabilidad de una autoridad administrativa capaz de proveer "coordinación" y "uniformidad" al sistema de regulación de la inversión extranjera.

A pesar de que la recientemente creada Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras parece tener un mejor cimiento jurídico y administrativo para alcanzar esos mismos objetivos, todavía debe enfrentar las importantes limitaciones en este respecto que fueron mencionadas con anterioridad. Su éxito en evitar la suerte de su antecesor, en última instancia, dependerá de la capacidad del sistema legal mexicano para eliminar los

¹⁵⁰ "Acuerdo por el cual se crea una Comisión Intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones legales aplicables a la inversión de capitales nacionales y extranjeros del 29 de mayo de 1947". D.O.F. del 23 de junio de 1947.

¹⁵¹ *Id.* Considerando 1.

¹⁵² *Id.* Considerando 2.

¹⁵³ Para el texto de estas normas véase O. Ramos Garza, nota 9, pp. 383-388.

obstáculos, tan importantes, que la condiciona a un funcionamiento ineffectivo para hacer que la inversión extranjera desempeñe el papel complementario que se le busca asignar en la economía.

3º *Secretaría de Industria y Comercio-Registro Nacional de Transferencia de Tecnología*

En contraste con la Ley de Inversiones Extranjeras, que es administrada por una Comisión Intersecretarial asistida por un Secretario Ejecutivo nombrado directamente por el Presidente de la República, la Ley de Transferencia de Tecnología se administra exclusivamente por la Secretaría de Industria y Comercio a través del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología.¹⁵⁴ El Secretario de Industria y Comercio está facultado para designar a sus funcionarios.

Como se vio con anterioridad, la Ley de Transferencia de Tecnología establece catorce normas para determinar la conducta de la inversión extranjera en esta área. No obstante, la Secretaría de Industria y Comercio disfruta de amplias facultades discrecionales para normar esa conducta. La Ley, expresamente, sólo limita su discrecionalidad en lo que hace a seis de esas normas. Esto deja a su arbitrio discrecional la determinación del precio a pagarse por la tecnología; la autorización para que la inversión extranjera regule o maneje una empresa establecida en México en virtud del suministro de tecnología; así como el que dicho suministro esté vinculado a la obligación de adquirir otros insumos de un origen determinado, a la imposibilidad de usar tecnologías complementarias, y al control de la producción y la comercialización del adquirente y a la designación de su personal.¹⁵⁵

Estas facultades dicrecionales se amplían todavía más cuando se considera la imprecisión de algunas de las seis normas legislativas que supuestamente las restringen, que deben ser precisadas por el órgano regulador. Así, la Secretaría de Industria y Comercio está facultada para legitimar contratos que “prohiban o limiten la exportación de los bienes y servicios producidos por el adquirente” de tecnología, cuando ella juzgue que ello no es “de manera contraria a los intereses del país”.¹⁵⁶ En la misma forma, está facultada para determinar que es “un plazo excesivo” en un contrato que no exceda de diez años.¹⁵⁷

Parece existir interferencia en las competencias en la Comisión Nacio-

¹⁵⁴ L.T.T., *supra* nota 10, arts. 10 y 11.

¹⁵⁵ *Id.*, art. 8.

¹⁵⁶ *Id.*, art. 7, frac. VII.

¹⁵⁷ *Id.*, art. 7, frac. XIII.

nal de Inversiones Extranjeras y de la Secretaría de Industria y Comercio. El aprovisionamiento de tecnología es un vehículo preponderante de la inversión extranjera. Inevitablemente se plantea la pregunta sobre la autoridad de cuál de los órganos reguladores tiene mayor jerarquía. La respuesta debe ser evidente. Si la Comisión está facultada en general para normar las condiciones bajo las que puede admitirse la inversión extranjera, y los patrones de transferencia de tecnología son una de las más ostensibles entre estas condiciones, las decisiones y las políticas que la Secretaría de Industria y Comercio puede adoptar en este respecto en virtud de sus facultades discrecionales, deben estar siempre bajo la autoridad de la Comisión.

En síntesis, a pesar de que las Secretarías de Relaciones Exteriores e Industria y Comercio tienen competencia sobre el influjo de la inversión extranjera a la economía en su conjunto, las normas y las decisiones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras son obligatorias para ellos. En la autoridad de esta Comisión, y en su capacidad para romper los cuellos de botella jurídicos y administrativos que obstruyen su funcionamiento efectivo y eficiente descansa, bajo estas condiciones, la posibilidad de introducir coherencia y racionalidad al sistema general para regular la inversión extranjera.

4º Secretaría de Industria y Comercio-Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Las facultades de las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, en tanto que órganos reguladores del comercio internacional y del nivel de las cargas impositivas, están íntimamente relacionadas. Así, mientras que la primera es el órgano del Ejecutivo Federal facultado para determinar las restricciones cuantitativas y arancelarias a las importaciones,¹⁵⁸ para conceder los permisos de importación¹⁵⁹ y para calificar la naturaleza de empresas acreedoras de exenciones fiscales;¹⁶⁰ la segunda es el órgano facultado para aplicar las restricciones arancelarias a las importaciones¹⁶¹ y para conceder y/o determinar las exenciones fiscales y su monto.¹⁶²

¹⁵⁸ Estas facultades las debe ejercer "en consulta" con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. L.S.D.E., *supra* nota 9, art. 8. frac. III. L.R. del párrafo segundo de la frac. I del art. 131C., *supra* nota 42, art. 3.

¹⁵⁹ D. sobre permisos de importación, *supra* nota 109, art. 1.

¹⁶⁰ L.F.I.N.N., *supra* nota 113, art. 1 § 2.

¹⁶¹ L.S.D.E., *supra* nota 9 art. 6 frac. III.

¹⁶² L.F.I.N.N., *supra* nota 113, art. 1. § 6.

En algunos casos estos órganos reguladores pueden ejercer sus facultades independientemente. No obstante, es ostensible la preocupación de que la ejerzan coordinadamente, bien a través de una comisión intersecretarial formada entre ambos;¹⁶³ o bien exigiendo que la intervención de uno de estos órganos sea presupuesto, para que el otro pueda ejercer sus facultades.¹⁶⁴

Como se analizó en la sección anterior, los ordenamientos que prevén el otorgamiento de estas economías externas derivadas de la regulación del comercio exterior y de las exenciones fiscales formulan hipótesis normativas que buscan reglamentar el ejercicio de las facultades administrativas para concederlas. Sin embargo, ya sea por la imprecisión de esas hipótesis normativas, o por facultamientos expresos que ellas hacen, se reconoce en general una amplísima discrecionalidad a las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de esas facultades.¹⁶⁵

Al mismo tiempo, la discrecionalidad de estos órganos para otorgar esos beneficios, cuando sean capitalizables por la inversión extranjera, debe estar limitada por las decisiones y normas que expida la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.¹⁶⁶ Sin esta limitación, evidentemente, sería imposible, aun en teoría, mantener una actitud gubernamental coherente frente a la inversión extranjera.

En síntesis, he buscado analizar los elementos generales del sistema mexicano para regular la inversión extranjera a la luz de las áreas de conducta sujetas a regulación, de las normas que las rigen, y de los órganos reguladores responsabilizados de aplicarlas y/o definirlas. Del análisis se pueden colegir deficiencias básicas para alcanzar en la realidad el objetivo que postula el propio sistema de asignar a la inversión extranjera un papel complementario en la economía mexicana y en las empresas establecidas en ella. La preponderancia y el control de la inversión extranjera en la economía mexicana seguirá creciendo en la misma medida que el sistema no se aboque a la corrección de esas deficiencias, y en que no tenga éxito para lograrla.

¹⁶³ *Id.*, art. 1 § 7; D. del 23 de noviembre de 1971, *supra* nota 117, art. 4.

¹⁶⁴ A. del 17 de marzo de 1971, *supra* nota 123, Ac. sexto.

¹⁶⁵ Véase: *supra* nota 112; L.F.I.N.N., *supra* nota 113, art. 11; D. del 20 de junio de 1973, *supra* nota 124, art. 2.

¹⁶⁶ L.I.E., *supra* nota 1, art. 12, frac. VI.