

LA INVERSION FORANEA DIRECTA EN MEXICO*

CARLOS GARCIA FERNANDEZ**

SUMARIO: 1. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA. 1.1 COMPORTAMIENTO GENERAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN 1996, SEGUN EL INFORME DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO. 1.2 COMPORTAMIENTO Y PERSPECTIVAS DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO EN 1997, SEGUN LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS. 2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO. 3. LA REFORMA DE LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA. 3.1 LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA. 3.1.1 LA EXPOSICION DE MOTIVOS, EN LO GENERAL. 3.1.2 LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS A LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA, A LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES Y AL CODIGO CIVIL, EN LO PARTICULAR. 3.2 LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA. 3.2.1 REFORMAS PARA LOGRAR UNA LEY AUTO-CONTENIDA. 3.2.2 REFORMAS RELACIONADAS CON LA DESREGULACION ECONOMICA Y LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. 3.2.2.1 DESREGULACION ECONOMICA. 3.2.2.2 SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA. 4. CONCLUSION.

* A Don Jaime Alvarez Soberanis, IN MEMORIAM. A quienes, en su momento, han inspirado o motivado mi práctica profesional en la Administración Pública de nuestro país.

** Profesor de asignatura en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, y de Posgrado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad Panamericana.

N.B. Agradezco el apoyo recibido de parte del Act. Sergio Juárez Plata, Director del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Inversión Extranjera (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), en la revisión del presente ensayo.

1. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.

1.1 Comportamiento general de la inversión extranjera directa en 1996, según el Informe de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.¹

“La Inversión Extranjera Directa “IED” continúa siendo una fuerza directriz del proceso de globalización que caracteriza a la moderna economía mundial. ... El rol (de las empresas transnacionales) ha sido facilitado por la liberalización de las políticas de IED que ha tenido lugar en muchos países en años recientes, como parte de un movimiento integrador hacia políticas más abiertas y respetuosas del mercado. Sin embargo, recoger los frutos de la liberalización de la IED requiere no solamente que las barreras a la IED sean reducidas y los estándares de trato determinados ...sino también que la competencia en los mercados sea mantenida.”² Esta lapidaria afirmación contenida en el estudio más recientemente publicado por la UNCTAD sobre el comportamiento de la IED en el mundo, sirve de base a este ensayo en el que el tema será analizado a la luz de las primeras (y hasta ahora, últimas) reformas que el Congreso de la Unión ha tenido a bien aprobar³ a la todavía flamante Ley de Inversión Extranjera “LIE”,⁴ a tres años de su promulgación; sin embargo, es pertinente señalar que este tema no se abordará en términos del entorno normativo existente en México para asegurar una sana competencia en el mercado, sino más bien en atención a la eliminación gradual –posterior a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)– de límites a la participación de la IED en diversos sectores económicos, así como a la consagración jurídica de estándares de trato a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones que buscan ser competitivos a nivel internacional.

Los flujos de IED establecieron un nuevo récord en el año de 1996 en razón de la respuesta dada por las empresas transnacionales en términos de crecimiento económico y al continuado esfuerzo de liberalización que se observa en la mayor parte del mundo – dato este último que, por cierto, no debieron pasar por alto quienes en nuestro país todavía sostienen un concepto anacrónico y autista de soberanía– que aquéllas han aprovechado para expandir aún más sus operaciones en el exterior. La recepción de flujos de IED a nivel mundial creció en un 10% alcanzando los \$349 mil millones de dólares de los Estados Unidos de América (mmd), en tanto la inyección de tales flujos creció sólo 2% para llegar a un monto de \$347 mmd. El mencionado incremento en la recepción de IED excedió el crecimiento en el valor nominal del producto interno bruto a nivel mundial y del comercio internacional, los que se expandieron 6.6% y 4.5% en 1996, respectivamente.

1United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy. New York and Geneva, 1997. Pp. 381.

2Ibidem. Pág. XV.

3Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996.

4Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1993.

El espectacular auge de la IED se caracteriza por una considerable y creciente participación de los países en desarrollo toda vez que, mientras la IED por ellos recibida creció un 33.6% con respecto a 1995, la captada por los países desarrollados únicamente se incrementó en 1.1% en relación a ese mismo año. Pese al sensible incremento porcentual de la IED recibida por las naciones en desarrollo, estas últimas atrajeron el 40.4% (\$141 mmd) del total, concentrándose el 59.6% (208.2 mmd) restante en las de mayor desarrollo, lo que evidencia una brecha marginal aún importante en términos de la distribución mundial de la IED.

Si referimos tales montos a nivel nacional, entre las naciones desarrolladas se destacan los Estados Unidos de América al haber absorbido uno de cada cuatro dólares por concepto de IED en el mundo y fue, por amplio margen, el inversionista más importante, seguido del Reino Unido, Alemania, Francia y Japón. Por lo que toca a las naciones en desarrollo, éstas inyectaron 15% del total mundial de IED (porcentaje prácticamente igual al de 1995), en tanto que su participación en los flujos recibidos creció a 37% (de 30% en que se ubicaron en el año inmediato anterior).

La IED en América Latina y el Caribe se ubicó en \$39 mmd, cantidad 52% superior a la observada en 1995; con ello, esta región recibió el 30% del total de la IED destinada a los países en desarrollo. El dinamismo de los flujos de IED hacia esta región es el resultado, según la UNCTAD, de los profundos cambios en los regímenes de inversión, tanto a nivel de normas jurídicas de carácter doméstico como de tratados internacionales de tipo bilateral (como, por ejemplo, los tratados para la promoción y protección recíproca de las inversiones) o multilateral (el capítulo de inversión de los diversos tratados de libre comercio que México ha negociado o continúa negociando). La IED recibida por esta región se origina principalmente en los Estados Unidos, Canadá, Alemania y España.

A nivel mundial, México se ubicó en 1996 en la novena posición como centro receptor de IED, al captar el 2.2% del flujo global, mejorando así la onceava posición que ocupara en 1995. Sin embargo, la posición que observara este último año como líder en América Latina y el Caribe pasó a ser la segunda un año después, al ser superado por Brasil; en tanto que, ubicado en un contexto más global entre las naciones en desarrollo, fue desplazado a la quinta posición –después de China, Brasil, Singapur e Indonesia– habiendo ocupado un año atrás el segundo sitio, sólo después de China.

Contrario a lo que comúnmente se piensa, el multicitado estudio de la UNCTAD subraya el hecho de que la globalización económica –principal modalidad del crecimiento económico a nivel mundial– se guía por el acceso a los mercados en expansión más que por la búsqueda de mano de obra barata; por ende, se espera que la IED continúe su ascenso vertiginoso en los próximos años debido a que, conjuntamente con el desarrollo económico, es uno de los principales motores del proceso de globalización económica antes referido.

En conclusión, los párrafos anteriores dibujan a grandes rasgos pero con meridiana evidencia, no sólo que los flujos de IED van en aumento constante en el mundo –superando ya a los márgenes de crecimiento del comercio internacional–

sino que la competencia por atraerlos exige a las naciones (y, hoy día, incluso a los diversos Estados de nuestro país, en cierto sentido⁵) ofrecer seguridad y certidumbre jurídica así como un creciente acceso a sus mercados, todo lo cual es una quimera si no se cuenta con una adecuada infraestructura jurídica que, obviamente, se haga acompañar por una voluntad política inquebrantable de impecable observancia del Derecho.

1.2. Comportamiento y perspectivas de la IED en México en 1997, según la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.⁶

En el Informe de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras "CNIE" se presenta una explicación relativa a la cobertura y método de recopilación de las diferentes fuentes de información utilizadas para elaborar las estadísticas sobre IED en México. Posteriormente, se describe el comportamiento de la IED durante el periodo enero-agosto de 1997, destacando el sector económico al que se destinan las inversiones y el país de origen del cual provienen, así como una estimación de los flujos de IED esperados para 1997; también se da a conocer el monto de IED correspondiente a los proyectos de IED autorizados por la CNIE. Finalmente, se incluye un apéndice estadístico.

La estimación de la IED realizada en los primeros ocho meses de 1997 registró un incremento del 64.7% con respecto al mismo periodo del año inmediato anterior, al ascender a 5,543 millones de dólares de los Estados Unidos de América (md). Dicha cantidad se integra con 3,435.4 md notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras "RNIE"; 771.9 md de importación de activo fijo por parte de empresas maquiladoras; 1,433 md de reinversión de utilidades; y, -97.3 md de cuentas entre compañías.

La información sobre la IED realizada en enero-agosto de 1997 (5,543 md) continuará aumentando en los meses subsiguientes, en la medida en que el RNIE vaya recibiendo las notificaciones del resto de las inversiones que ya se realizaron en ese periodo, pero que aún no le han sido notificadas.

En base a los montos de IED registrados en los primeros ocho meses de 1997 así como en el comportamiento mostrado por la IED en cada una de las fuentes de

⁵Serrano Camarena, Antonio y Sandoval Musí, Alfredo. Atracción de la Inversión en México. Indicadores de localización de negocios. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos. Primera edición. 1997. Pp. 232.

⁶Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (Enero-Agosto de 1997). México, noviembre de 1997. El presente Informe es el último disponible a la fecha de elaboración del presente trabajo, mismo que fuera enviado al Congreso de la Unión por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial "SECOFI", Dr. Herminio Blanco Mendoza, en cumplimiento de las atribuciones que a dicha Comisión señala el artículo 27, IV de la LIE.

Las estadísticas sobre IED contenidas en el Informe Estadístico son generadas de manera conjunta por la SECOFI y el Banco de México, de acuerdo a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional en su Manual de Balanza de Pagos (Capítulo XVIII del Manual de Balanza de Pagos, editado en 1995 por el FMI, Quinta Edición) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Benchmark Definition of Foreign Investment, editado en 1996 por la OCDE, Tercera Edición). Por ende, la metodología para la obtención de las estadísticas en cuestión ha sido depurada para cumplir con los más exigentes estándares a nivel internacional.

información que integran las estadísticas sobre IED en el período 1994-1996, se estima que, una vez que se concluya la notificación de las inversiones que se llegarán a realizar durante este año –notificación que debe hacerse al RNIE con arreglo al Título Séptimo de la LIE– la IED para 1997 alcanzará entre 10 y 11 mil millones de dólares.

2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 “PND” Y EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO “PRONAFIDE”.

Entre sus cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable, el PND destaca al ahorro interno como la base primordial del crecimiento precisándose que, en todo caso, “para que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, es necesario orientarlo a financiar una mayor inversión global en el país, no a desplazar la inversión financiada con recursos internos.”⁷

De conformidad con los señalamientos previos, el fortalecimiento del ahorro interno ha de apoyarse en diversas líneas de acción que resulta pertinente subrayar: primeramente, una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión; en segundo lugar, la promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores; en tercer término, el fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno; en cuarto lugar, la consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficacia social; y finalmente, el uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.⁸

Ahora bien, por lo que hace a la última de las líneas de acción ya referidas: el uso complementario del ahorro externo, el PND enfatiza ciertos planteamientos que, de haberse tomado seriamente en consideración en el año de 1994 (a pesar de las diversas variables exógenas de carácter político que afectaron negativamente el curso de nuestra economía, en general, y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en particular), seguramente no hubiésemos tenido que enfrentar la crisis económica más severa de nuestra historia reciente y una más de las que cíclicamente se han producido en las últimas décadas: “...México requiere del uso complementario del ahorro externo, el cual debe dirigirse a la inversión productiva más que a la obtención de altos rendimientos de corto plazo, para evitar que el retiro repentino de los capitales del exterior ponga en peligro la estabilidad financiera y el crecimiento económico sostenido.”⁹ Es decir, que si bien es cierto deben respetarse el funcionamiento y la dinámica propios del mercado de valores (ahorro de corto plazo de carácter especulativo), debemos indubitadamente contar con políticas monetaria, fiscal,

⁷Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995. Pág. 139.

⁸Ibidem. Pág. 140.

⁹Ibidem. Pág. 144.

cambiaría, financiera y comercial sanas que, aunadas a normas jurídicas en el orden doméstico y a nivel internacional, confieran seguridad jurídica y certidumbre a las inversiones de mediano y largo plazos dirigidas al sector productivo nacional, todo lo cual ha de traducirse en la creación de un mayor número de fuentes de empleo mejor remuneradas.

En síntesis, “el reto estriba en lograr que los flujos de capital hacia México se conviertan en un instrumento de apoyo a nuestro desarrollo y (en que) evitemos los riesgos derivados de una dependencia excesiva del ahorro externo de corto plazo. Para este propósito, se buscará que:

- Existan condiciones de estabilidad y certidumbre en la evolución económica y financiera del país, mediante las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.
- El tipo de cambio real sea estable, congruente con una expansión dinámica de las exportaciones y un saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos financierable en el corto plazo.
- Los rendimientos reales de la inversión en México sean estables y atractivos, tanto para los inversionistas nacionales como para los del exterior.
- La inversión nacional reciba el mismo trato que la inversión extranjera para evitar, por un lado, que la inversión externa reciba subsidios a costa de la economía nacional y, por el otro, que la inversión en México no sea atractiva para los inversionistas extranjeros.
- Los recursos del exterior se orienten sobre todo a la inversión productiva directa, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía para la participación foránea en la actividad productiva.
- Promover las condiciones que alienten plazos más largos de la captación financiera, en especial la realizada a través de instrumentos emitidos por el gobierno, para desestimular las fugas súbitas de capitales.
- Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva.”¹⁰

Por su parte, y en atención a la ubicación contextual que del tema hace previamente el PND, el PRONAFIDE¹¹ precisa los objetivos, líneas de acción y estrategias de financiamiento del desarrollo, mismo que ha de tener lugar sobre bases sostenibles y sustentables. Entre los referidos objetivos se destacan los siguientes: alcanzar una tasa de crecimiento económico de más del 5% anual (la evidencia internacional confirma que es necesario tener un coeficiente de inversión a Producto Interno Bruto “PIB” de alrededor del 25% para aspirar a tasas de crecimiento del 5% o superiores); generar

¹⁰Ibidem. Págs. 144 y 145.

¹¹Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000. Para una síntesis bien lograda del PRONAFIDE, se sugiere consultar el Discurso del Dr. Guillermo Ortiz Martínez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, con ocasión de la presentación de dicho Programa el día 3 de junio de 1997. Cfr. Informe Hacendario Abril-Junio 1997. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Vol. 5. No. 18. Págs. 41 a 53.

más de un millón de empleos por año; aumentar el nivel real de los salarios; fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales; y finalmente, evitar las crisis económicas como las que han sido recurrentes en los últimos veinte años. Para lograr los objetivos antes precisados, el PRONAFIDE propone las siguientes líneas de acción: mantener un entorno macroeconómico estable como condición de posibilidad para lograr un crecimiento sostenido, lo que requiere de continuar aplicando políticas monetaria y fiscal congruentes con dicho objetivo de crecimiento; fortalecer las fuentes de financiamiento del desarrollo en lo general y, en particular, las concernientes al ahorro interno; aumentar la eficiencia de la inversión pública y privada, para así contar con más y mejores recursos que se puedan destinar a la inversión; y utilizar el ahorro externo sólo como complemento del ahorro interno. Por último, el PRONAFIDE consagra cuatro estrategias de financiamiento, a saber: la promoción del ahorro del sector privado; la consolidación del ahorro público; el aprovechamiento del ahorro externo como complemento del interno; y el fortalecimiento y la modernización del sistema financiero.

Para concluir, conviene destacar algunos elementos esenciales de tipo económico inscritos en el marco de la tercera de las dichas estrategias de financiamiento consagradas en el PRONAFIDE: si sumamos los componentes del ahorro interno, esto es, un ahorro privado del orden del 18% más un ahorro público del 4%, nos dará un ahorro total del orden del 22% del PIB. Por ende, para llegar a un ahorro del 25%, necesitaremos recursos del exterior del orden del 3% del PIB, lo que implicaría que durante los años de 1997, 1998 y 1999, prácticamente la totalidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos estaría financiada por la inversión extranjera. De ahí la importancia que, de manera particular, reviste la IED como mecanismo complementario de financiamiento del desarrollo nacional.

3. LA REFORMA DE LA LEY DE INVERSION EXTRANJERA.

3.1. La Exposición de Motivos de la Iniciativa.

3.1.1. La Exposición de Motivos, en lo General.

Inscrita en el contexto de la "Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal", de fecha 19 de noviembre de 1996 la "Iniciativa", la iniciativa de reformas a la LIE comparte Exposición de Motivos con otros ordenamientos jurídicos que también el Ejecutivo

Federal envió al Congreso de la Unión –habiéndose presentado al Senado como cámara de origen– para su discusión y ulterior aprobación, dos de los cuales guardan una directa vinculación con el tema que nos ocupa: la Ley General de Sociedades Mercantiles “LGSM” y el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal el “Código Civil”.¹²

Tras reconocer la responsabilidad del Estado como rector del desarrollo nacional y precisar que el crecimiento económico para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, debe ser sólido, dinámico, permanente y equitativo, la Iniciativa destaca que para lograr esto último se requiere “de un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente, indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y, por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en el sector industrial y en el de servicios.”¹³ Siendo consistente con lo planteado en el PND y en el PRONAFIDE, la Iniciativa hace particular énfasis en la desregulación económica, la que señala “ha constituido un instrumento fundamental, pues fomenta la competencia interna en condiciones equitativas, elimina el lastre de los trámites y requisitos onerosos e innecesarios, supera normas inadecuadas que obstruyen o entorpecen la actividad productiva de los particulares, y a su vez allana el camino para que la autoridad cumpla con la obligación de brindar a la población un trato conforme a los principios de legalidad y eficiencia que deben caracterizar al servicio público.”¹⁴ De ahí que la Iniciativa no sólo busque la eliminación de la innecesaria y muchas veces perniciosa discrecionalidad de la autoridad así como el típicamente tradicional y absurdo exceso de trámites por cuanto a la actividad económica se refiere, sino que tenga una dedicatoria personal, si se me permite la expresión: La micro, pequeña y mediana empresas de nuestro país, tengan éstas IED o no. Por otra parte, es menester subrayar el hecho de que la Iniciativa recoge las distintas inquietudes manifestadas en el seno del Consejo para la Desregulación Económica mismo que, integrado por representantes de los sectores público, social y privado, surge en el contexto de la Alianza para la Recuperación Económica; dicho Consejo se ha ocupado, entre otros asuntos, de la revisión exhaustiva de los requisitos y trámites que se desahogan ante las dependencias y entidades de la Administración Pública, de tal suerte que se finquen las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas en México.

¹²Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Dicha Iniciativa fue turnada por el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, a la Cámara de Senadores, el día 25 de noviembre de 1996. Pág. 1.

¹³Para contar con una visión general y, a la vez, detallada de las distintas etapas y tiempos en que diversas Comisiones de la Cámara de Senadores y de la de Diputados intervinieron en la confección de la reforma que nos ocupa, se recomienda referirse a los Antecedentes del Dictamen de segunda lectura de la H. Cámara de Diputados, Año III, No. 40, 10 de diciembre de 1996, págs. 4350 y 4351.

¹⁴Iniciativa. Op. Cit., Pág. 1.

3.1.2. La Exposición de Motivos de las Reformas a la LIE, a la LGSM y al Código Civil, en lo Particular.

Por lo que hace a la parte que la Iniciativa refiere propiamente a la LIE (y por la correlación existente entre las reformas a dicha ley, por un lado, y las instrumentadas simultáneamente en la LGSM y en el Código Civil), es menester destacar lo siguiente: En primer término, que en diversas ocasiones se consideró la posibilidad de instrumentar los objetivos en ella planteados, en el nuevo Reglamento de la LIE (mismo que, en su oportunidad, abrogará el del año 1989 correspondiente a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera del año 1973, todavía en vigor en todo aquello en lo que no se oponga a la LIE de diciembre de 1993, según lo dispone el artículo Tercero Transitorio de esta última); sin embargo, por respeto al orden Constitucional y a fin de no incurrir en error similar a aquél por el que diversos tratadistas del Derecho formularan críticas al Reglamento de 1989 por cuanto a su constitucionalidad, se optó por validar tales objetivos a través de una reforma a la LIE, con la venia del Congreso de la Unión. En segundo lugar, mención aparte ha de hacerse de las cuatro etapas de revisión, análisis y discusión del proyecto de reformas a la LIE, a la LGSM y al Código Civil que, en adición a lo acaecido en el seno del Consejo para la Desregulación Económica y previo a la confección definitiva de la Iniciativa, sostuvo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial “SECOFI” con diversos interlocutores en relación a dicho proyecto de reformas: La primera etapa, con el sector privado (i.e. Consejo Coordinador Empresarial; Barra Mexicana, Colegio de Abogados; Colegio de Notarios del Distrito Federal; Colegio de Corredores del Distrito Federal; y catorce de los despachos de abogados que mayor volumen de asuntos desahogan anualmente ante la Dirección General de Inversión Extranjera de la SECOFI); la segunda, con todas las Dependencias del Ejecutivo Federal que conforman la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la “CNIE”, en los términos del artículo 23 de la LIE; la tercera etapa, con la Unidad de Desregulación Económica, misma que implicó un ejercicio pormenorizado de evaluación del proyecto en comento bajo los criterios de desregulación económica y simplificación administrativa previstos tanto en el PND como en el PRONAFIDE; la cuarta y última, con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, misma que significó la revisión final del multicitado proyecto de reformas antes de traducirse en la Iniciativa propiamente dicha.

A la luz de las consideraciones anteriores, la Iniciativa dedica un espacio a lo que constituye la Exposición de Motivos de la reforma a la LIE propiamente dicha, así como por lo que se refiere a la de la LGSM y del Código Civil. La primera de las tres mencionadas comienza destacando los principios que, en materia de inversión extranjera, contempla el PND (supra), y continúa: “De acuerdo a lo anterior, la

propuesta de reforma a la Ley de Inversión Extranjera contenida en la iniciativa que someto a la consideración de esa Soberanía, tiene como propósito que dicho ordenamiento sea un instrumento claro y actualizado que proporcione al inversionista extranjero certidumbre respecto de las actividades que están reguladas por las disposiciones en la materia y por las disposiciones de carácter general aplicables a éstas.”¹⁵ Conforme a lo anterior, en la Exposición de Motivos en comento el Ejecutivo propone a consideración del Legislativo cuatro aspectos puntuales por cuanto a la reforma a la LIE:

- 1) Disponer que aquellas sociedades mexicanas que sean mayoritariamente propiedad de mexicanos y que estén controladas por éstos, tengan la posibilidad de adoptar estrategias corporativas que les permitan capitalizarse con IED minoritaria, a fin de ser más competitivas en actividades para las cuales existe un límite máximo de participación directa por parte del capital foráneo.
- 2) Reflejar en la LIE los cambios aprobados por el Congreso en otras leyes con respecto a la IED, a fin de actualizar los porcentajes en aquélla contenidos armonizándolos con los señalados en otros ordenamientos jurídicos.
- 3) Reformar, a fin de dar mayor eficiencia a los procesos administrativos, diversos aspectos de los Títulos de la LIE relativos a la adquisición de bienes inmuebles y fideicomisos, sociedades, personas morales extranjeras e inversión neutra, con lo que se pretenden desregular los trámites que deben realizar los inversionistas extranjeros ante la SECOFI y ante la Secretaría de Relaciones Exteriores “SRE”, así como hacer más eficiente el trabajo de dichas dependencias.
- 4) Integrar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca como miembro de la CNIE, con arreglo a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, prever la posibilidad de invitar a las sesiones de la CNIE a representantes de los sectores privado y social, a fin de enriquecer las discusiones y los acuerdos de la misma. También se propone que los acuerdos de la CNIE se tomen por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad, con el objeto de que las decisiones de la misma sean más expeditas y ejecutivas.¹⁶

En lo tocante al apartado que la Iniciativa dedica en su Exposición de Motivos a la LGSM, se destaca la idea de reformar un artículo de esta última en concordancia con la propuesta realizada a propósito de la LIE a fin de contar con una ventanilla única para evitar que los inversionistas extranjeros que quieran establecerse en México tengan que obtener dos permisos, uno ante la SECOFI y otro ante la SRE. A iguales razones a las antes expuestas obedecen las reformas propuestas al Código Civil, según se desprende del texto de la propia Iniciativa.

¹⁵Ibidem. Pág. 7.

¹⁶Ibidem. Págs.7 a 10.

3.2. Las Modificaciones a la LIE.

En atención a los objetivos que de las reformas a la LIE se desprenden, por razones metodológicas dividiremos el análisis de estas últimas en dos grandes apartados: lograr una ley auto-contenida, por un lado, e instrumentar la desregulación económica y la simplificación administrativa contempladas en el PND y en el PRONAFIDE, por el otro.

3.2.1.Reformas para lograr una Ley Auto-contenida.

De las diversas disciplinas contenidas en el Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte "TLCAN", sólo dos quedaron consagradas en la LIE haciéndose con ello extensivas erga omnes a todo inversionista extranjero en México, con prescindencia de su origen: la no imposición de requisitos de desempeño cuyo efecto sea la distorsión del comercio internacional (artículo 29, último párrafo, y artículo Quinto transitorio)¹⁷ y la liberalización o apertura sectorial a la IED (artículo 4º, primer párrafo; Capítulos II "De las Actividades Reservadas" y III "De las Actividades y Adquisiciones con Regulación Específica", del Título Primero; y artículos Sexto, Séptimo, Noveno y Décimo¹⁸ transitorios). En relación a esta última, conviene destacar que, entre la fecha de la entrada en vigor de la LIE y la de la Iniciativa, medió un sinnúmero de reformas a diversos ordenamientos jurídicos (Constitución y leyes secundarias) por cuanto a la ampliación de los límites o porcentajes máximos de participación de la IED en distintos sectores económicos y que la LIE no reflejaba adecuadamente.

En consecuencia, con la finalidad de proporcionar al inversionista extranjero mayor claridad, certidumbre y seguridad jurídica en torno a las actividades económicas reguladas en materia de IED así como por cuanto a las disposiciones de carácter general aplicables a éstas, el Congreso de la Unión avaló la Iniciativa en el sentido

¹⁷Es importante destacar que la incorporación de esta disciplina en la LIE no sólo refleja un compromiso que cada Estado-Parte del TLCAN asumió tanto con respecto a las inversiones de inversionistas de los otros Estados-Parte como a las efectuadas en su territorio por inversionistas de Estados que no son parte de dicho Tratado, sino que responde de manera congruente a los compromisos que México asumió en el marco de la Ronda Uruguay del GATT por virtud del instrumento conocido por sus siglas en inglés como TRIMs o Trade Related Investment Measures (pese a que es menester precisar que el universo de requisitos de desempeño contemplado en el TLCAN abarca todos aquellos señalados en TRIMs, pero incluye también otros adicionales que se ha determinado distorsionan igualmente los flujos internacionales de inversión o de comercio).

¹⁸Con fecha 19 de febrero de 1997, la CNIE publicó en el Diario Oficial de la Federación el ajuste al monto del valor total de los activos que ha de considerarse como umbral para que se requiera la previa autorización de la propia CNIE, a fin de que la participación -directa o indirecta- por parte de inversionistas extranjeros en el capital social de una sociedad mexicana ya establecida, sea superior al 49% de dicho capital, según lo exige el artículo 9º de la LIE. De esta manera, se ha hecho extensivo a todo inversionista extranjero el criterio previsto por México en el Anexo I, página I-M-4, del TLCAN.

de reflejar en la LIE, de manera actualizada, todas las disposiciones contenidas en otros ordenamientos jurídicos en virtud de las cuales se ampliaban los límites o porcentajes de participación de la IED y que el propio Congreso (o, en su caso, el Poder Constituyente Permanente) aprobara en su oportunidad (para mayor facilidad en su comprensión global, se sugiere ver el cuadro sinóptico que aparece al final del presente ensayo).

TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 5º.

El presente artículo establece un listado de las áreas estratégicas reservadas al Estado, de conformidad con el Artículo 28 Constitucional. En virtud de la reforma a dicho Artículo (D.O.F., 2 de marzo de 1995), la comunicación vía satélite y los ferrocarriles dejaron de formar parte del sector estratégico reservado en exclusiva al Estado, derogándose en consecuencia las fracciones VI y X del artículo 5º, respectivamente, y permitiéndose así la participación de nacionales y extranjeros en estas actividades (más adelante se precisará en qué términos puede ahora participar la IED en las mencionadas actividades). No está por de más señalar que las bondades del libre comercio de bienes y servicios no son más que una quimera, si nuestra infraestructura de telecomunicaciones y comunicaciones, en general, es obsoleta y, por ende, dañina para la economía mexicana, la que absoluta y perentoriamente debe ser competitiva a nivel doméstico e internacional como condición sine qua non para su viabilidad y el mejoramiento substancial del nivel de vida de todos los mexicanos.

Asimismo, a pesar de que el presente artículo no fue modificado y de que no será sino hasta el nuevo Reglamento de la LIE (ahora, en su última etapa de confección) que se refleje adecuadamente la reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (D.O.F., 11 de mayo de 1995), hoy en día se permite que la IED participe hasta el 100% en el capital social de sociedades dedicadas a la transportación, el almacenamiento y la distribución de gas natural (lo que, a juicio de diversos especialistas, representa sin duda un avance en el sector, pese a que se observa todavía una cierta inconsistencia en materia de gas licuado de petróleo, actividad esta última que permanece reservada de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, según se precisa en el artículo 6º, fracción II in fine, de la LIE).

Artículo 7º.

En este artículo –que contiene las actividades económicas sujetas a límites directos máximos de participación de la IED– se instrumentaron diversas reformas. En primer lugar, se modifica la estructura fraccionaria del mismo para reducir a tres apartados

las actividades con límites de participación de la IED: 10%, en la fracción I; 25%, en la fracción II; y 49%, en la fracción III.

En segundo término, en la fracción III se cristalizan los cambios efectuados en otras leyes con respecto a la regulación porcentual de la IED en actividades económicas tales como servicios financieros, servicios conexos al sector de ferrocarriles y telecomunicaciones (hecha excepción de la telefonía celular, contemplada en la fracción IX del artículo 8º). En lo tocante a la actividad económica relativa a los servicios financieros, los incisos a), b), c) y d) consagran las reformas a los artículos 18 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 11 de la Ley de Instituciones de Crédito y 17 Bis de la Ley del Mercado de Valores (D.O.F., 15 de febrero de 1995), mismas que, en lo que a cada una de ellas concierne, ampliaron el porcentaje de participación de la IED del 30% al 49% en sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa y especialistas bursátiles. Asimismo, se distingue en los incisos m) y n) a las sociedades de inversión de las sociedades operadoras de sociedades de inversión, en virtud de ser dos actividades con regulación distinta, anteriormente contenidas en un solo inciso. Por último, en el inciso o) se incluyen a las administradoras de fondos para el retiro, en las cuales la IED puede participar hasta en un 49%, de conformidad con la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro (D.O.F., 23 de mayo de 1996).

Por lo que hace a los servicios conexos al sector de ferrocarriles, se deroga el inciso s) de la fracción IV del artículo 7º de la LIE, por lo que dichos servicios quedan liberalizados por completo a la IED a la luz del criterio establecido en el párrafo primero del artículo 4 de la LIE; cabe aclarar que dicha apertura ya se encontraba prevista en razón de que la derogación de mérito fue instrumentada por el artículo 3º Transitorio, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (D.O.F., 12 de mayo de 1995), misma que también hace lo propio en tratándose de las sociedades concesionarias del servicio público de transporte ferroviario (infra artículo 8º).

En lo correspondiente a los cambios introducidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones (D.O.F., 7 de junio de 1995) en sus artículos 11 y 12, se consideró pertinente agrupar en un solo inciso todos los servicios que en esta materia prestan las sociedades concesionarias en los términos de dichos preceptos (hecha excepción de la telefonía celular, de suyo ya contemplada en el artículo 8º, fracción IX de la LIE); en consecuencia, se suprimen los incisos m) (televisión por cable) y n) (servicios de telefonía básica) de la fracción IV del artículo 7º de la LIE, introduciéndose un nuevo inciso x) en la fracción III.

Artículo 8º.

En este artículo se establecen las actividades económicas en las que la IED puede alcanzar el 100%, previa autorización de la CNIE. Por virtud de la reforma a la LIE, se

modifica el presente artículo para sustituir el concepto de terminales aéreas por el de sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público (fracción III), de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Aeropuertos (D.O.F., 22 de diciembre de 1995). Además, al haberse privatizado los ferrocarriles era menester recoger lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (D.O.F., 12 de mayo de 1995), de tal suerte que en la nueva fracción XII del artículo que nos concierne se precisara la necesaria intervención de la CNIE para que la IED participara en exceso del 49% en la construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, así como en la prestación del servicio público de transporte ferroviario.

TITULO QUINTO. DE LA INVERSION NEUTRA.

Artículo 20.

Se adecua el nombre de la Comisión Nacional de Valores, substituyéndolo por el de Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (D.O.F., 28 de abril de 1995).

Artículo 21.

A raíz de las reformas a diversos ordenamientos en materia financiera de 1995(supra), se deja sin efecto la posibilidad de que las sociedades controladoras de grupos financieros, las instituciones de banca múltiple y las casas de bolsa adquirieran certificados de participación ordinarios emitidos por instituciones fiduciarias autorizadas para tal efecto, en base a la autorización que sobre inversión neutra emitiera la SECOFI. En consecuencia, se derogó este artículo de la LIE.

TITULO SEXTO. DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Artículos 23, 25 y 27.

La Iniciativa únicamente contemplaba ciertos retoques al artículo 23, entre los que se destacan los siguientes: (i) la incorporación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a la CNIE, al ser dicha dependencia del Ejecutivo Federal la encargada de la aplicación de las disposiciones en materia ambiental (cfr. fracción

III del artículo 29 de la LIE), así como el reemplazo del nombre de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal por el de Secretaría de Energía, en ambos casos en virtud de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F., 28 de diciembre de 1994); (ii) la posibilidad para la CNIE de invitar a sus sesiones a aquellos representantes de los sectores privado y social que tengan competencia en los asuntos a tratar y, (iii) el establecimiento del mecanismo de votación de la CNIE: los asuntos de su competencia habrán de ser resueltos por mayoría de votos, teniendo su presidente (por mandato de ley, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial) voto de calidad.

Sin embargo, con el propósito de inyectar mayor dinamismo a la CNIE y de lograr que cada uno de los miembros que la integran conozca y se involucre en mayor medida en los proyectos de inversión sometidos a la consideración de aquélla y en la política que el Gobierno Federal instrumente –a través de la SECOFI– en materia de IED, la Cámara de Senadores estimó pertinente introducir algunos cambios adicionales tanto al artículo 23 como a los artículos 25 y 27, mismos que posteriormente fueron avalados por la Cámara de Diputados. En el primer caso, precisó que los representantes de los sectores privado y social a quienes se pudiere invitar a las sesiones de la CNIE, “tendrán voz pero no voto” (primer párrafo, in fine); asimismo, precisó que la CNIE habrá de reunirse, cuando menos, semestralmente (segundo párrafo). En este último sentido, el Senado de la República hizo lo propio en tratándose del Comité de Representantes, al dejar consignado en el artículo 25 de la LIE que el mismo se reunirá cada cuatro meses, cuando menos. Finalmente, en el artículo 27 se modificó la periodicidad con la que el Secretario Ejecutivo de la CNIE debe presentar al Congreso un informe estadístico sobre el comportamiento de la IED en México, pasando de ser anual a cuatrimestral.

Pese a que, en lo concerniente a este primer apartado de la reforma a la LIE (i.e. reformas para lograr una ley autocontenida o “ley-espejo”), la Iniciativa fue aprobada en los términos en que le fuera presentada al Poder Legislativo (salvo los matices por él introducidos en los artículos a que se refiere el párrafo inmediato anterior), resulta interesante traer a colación algunas de las intervenciones de nuestros congresistas con ocasión de la discusión y posterior aprobación de dicha Iniciativa, específicamente por lo que concierne a la LIE, no sin antes subrayar que funcionarios de la SECOFI nos reunimos en diversas ocasiones con diputados y senadores para explicarles los motivos y propósitos de la Iniciativa, así como para intercambiar con ellos puntos de vista al respecto.

En el contexto de la Cámara de Senadores, mientras el senador por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) Rodolfo Becerril Straffon destacaba que al reflejar en la LIE los cambios aprobados por el Congreso de la Unión en otras leyes “... lo que se está buscando es armonizar los porcentajes contenidos en la Ley de Inversión Extranjera con los señalados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, en la Ley de

Aeropuertos y en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, así como en la legislación financiera, para que esta ley pueda tener un perfil de (sic) autocontenido”¹⁹, el senador por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Ernesto Navarro González aseveró: “Hoy, nuevamente, discutimos una nueva iniciativa de ley, tendiente a abrir más los campos de la economía a la inversión extranjera y quitarle trabas para facilitar su ingreso al país.”²⁰ A la eliminación de trabas, escollos y demás obstáculos a la inversión productiva habremos de referirnos más adelante (infra). Por lo que hace a la primera parte de su afirmación, el citado senador por lo visto no ha caído en la cuenta de que la Iniciativa no abre un ápice más los campos de la economía a la IED que lo que ya el propio Congreso aprobara en otras leyes tiempo atrás y que aquélla se limita estrictamente a reflejar de manera autocontenida.

El discurso en la Cámara de Diputados por parte de la fracción parlamentaria del PRD fue una reiteración de lo expresado en el Senado por sus correligionarios, haciendo particular énfasis en la postura que tradicionalmente ha asumido este partido en materia de IED (pese a que el Gobernador electo del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, parece intentar dar signos en sentido contrario); para la diputada Ysabel Molina Warner, “... la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática se ha opuesto, en su momento, a las modificaciones realizadas a las leyes anteriormente señaladas (se refiere a aquéllas que, de manera autocontenida, pretende recoger la Iniciativa por lo que hace a la LIE) debido a que las mismas abren la puerta a la inversión extranjera sin restricción alguna, permitiendo que éstas (sic) participen en actividades económicas que antes se consideraban estratégicas o prioritarias y que se encontraban preservadas (sic) al Estado, como ferrocarriles, telecomunicaciones, aeropuertos y petróleo.”²¹ Por su parte, el diputado Alejandro Díaz y Pérez Duarte del Partido Acción Nacional (PAN), acierta cuando en su intervención destaca que, en el rubro que ahora nos ocupa, “...la iniciativa se utiliza para corregir omisiones ...”²², puesto que una sana técnica jurídica hubiera aconsejado la modificación correlativa de la LIE en el momento en el que se reformaron en otros ordenamientos legales los porcentajes máximos de participación de la IED en diversos campos de la actividad económica; sin embargo, yerra al ventilar el tema de la participación de bancos extranjeros procedentes de la región del TLCAN, pues ignora del todo el tratamiento particular que bajo dicho tratado reciben las filiales de instituciones financieras del exterior, mismo que por estar consagrado en un acuerdo internacional prevalece sobre el que dispongan las leyes secundarias (art. 133 de la Constitución Política de México). Finalmente, y por lo que respecta al tema financiero de nueva cuenta, el diputado del Partido Demócrata

19Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. Primer Período Ordinario. LVI Legislatura. Núm. 32. Martes 26 de noviembre de 1996. Pág. 38.

20Ibidem. Pág. 48.

21Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III, No. 40, 10 de diciembre de 1996. Pág. 4369.

22Ibidem. Pág. 4372.

Mexicano, Luis Sánchez Aguilar, destaca que en la fracción III del artículo 7º de la LIE se permite “que para sectores reservados a los mexicanos, como lo estipula la Carta Magna, la inversión extranjera llegue hasta el 49%, como ocurre en los diferentes tipos de entidades financieras, banca múltiple, casas de bolsa, especialistas bursátiles, aseguradoras, administradoras de fondos para el retiro, afianzadoras, casas de cambio, grupos financieros.”²³; a tal afirmación no tiene sentido dedicar espacio en este análisis, pues evidencia de suyo una grave ignorancia no sólo de las leyes aplicables al sector financiero sino, aún más delicada, de nuestra Constitución.

3.2.2. Reformas Relacionadas con la Desregulación Económica y la Simplificación Administrativa.

Citado con anterioridad a propósito de la reforma particular a la LIE diseñada para hacer de ella un instrumento jurídico auto-contenido, el senador Navarro (PRD) había afirmado que la Iniciativa quitaba trabas a la IED para facilitarle su ingreso al país, aseveración que redondea con posterioridad al afirmar: “Tenemos ante nosotros una propuesta de ley que exime de condicionamiento a la inversión internacional en nuestro país. Con esta iniciativa se reglamenta, legaliza la especulación y la voracidad característica del capital sin patria, contemporáneo.”²⁴ Más allá de connotaciones ideológicas o de expresiones demagógicas que acompañan al discurso del senador Navarro, lo cierto es que, en un país aquejado en los más diversos escenarios por su falta tanto de transparencia y de celeridad así como de la aplicación del principio de legalidad en el manejo por parte de la autoridad de los asuntos que los particulares someten a su consideración, es urgente que no paremos mientes en continuar los esfuerzos tendientes a lograr mayor desregulación de la actividad económica y simplificación administrativa, lo que sin duda habrá de contribuir a la generación de condiciones propicias para la edificación del Estado de Derecho que tanto anhelamos; a mayor abundamiento, conviene recordarle al senador Navarro que los referidos esfuerzos cuentan desde el 24 de noviembre de 1995 con un marco normativo: el Acuerdo para la Desregulación Económica, mismo que se ha diseñado en beneficio no sólo de los inversionistas extranjeros sino también de nuestros connacionales. Igual recordatorio habría que hacerle al senador José Ángel Conchello Dávila, firme expositor de doctrinas en materia de IED contrarias a las que histórica y tradicionalmente había venido presentando su partido Acción Nacional, cuando afirma –a propósito de la LIE– que en ella “... se generaliza una y otra vez la afirmativa ficta cuando el gobierno no contesta, el gobierno está diciendo que sí, pero sólo para los extranjeros, para los mexicanos, repito, no existe esa afirmativa ficta, se crean privilegios

²³Ibidem. Pág. 4377 y 4378.

²⁴Diario Debates, Cámara de Senadores. Op. Cit. Pág. 39.

para los extranjeros que no se conceden a los mexicanos. ...Y entonces lo que vemos es, en esto, una gran simulación, no hay más desregulación en la Ley de Inversiones Extranjeras, y aunque la ley sea válida en sí misma, aunque digamos: tiene cosas beneficiosas. Nuestra pregunta es, ¿por qué no extiende esa desregulación también a los mexicanos?.”²⁵ La pregunta del senador Conchello ya ha sido contestada líneas atrás al enfatizar que el Acuerdo para la Desregulación Económica beneficia a todo inversionista por igual, con prescindencia de su origen nacional; además, le preguntaríamos: ¿qué no acaso al generar en la LIE condiciones más transparentes y ágiles para la inversión foránea productiva de largo plazo en nuestro país, estamos también beneficiando a un sinnúmero de pequeños y medianos inversionistas mexicanos asociados a ella bajo esquemas de alianzas estratégicas?; ¿por qué habría de resolverse este tema en la LIE por lo que hace a nuestros inversionistas, dado que el ámbito material de validez de ésta es la inversión foránea y su ámbito personal de validez, el inversionista extranjero?

3.2.2.1. Desregulación Económica (Artículo 4º).

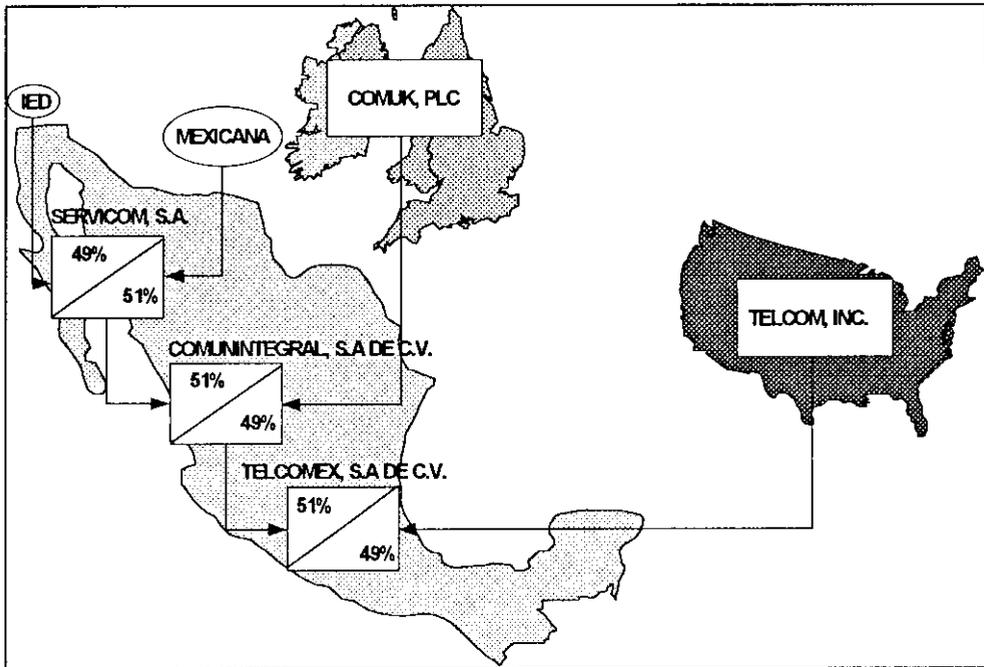
La desregulación conlleva la flexibilización de instrumentos jurídico-económicos que, en un momento dado, han probado ser rígidos en su concepción y escleróticos en su dinamismo para responder con sentido de anticipación a las exigencias de la vida económica en un contexto de creciente competencia internacional, tanto entre mercados como entre naciones (en este último caso me refiero, en particular, a la atracción de IED).

En este sentido, la reforma se tradujo en la adición de un tercer párrafo al artículo 4º de la LIE, para abrir la posibilidad de que empresas mexicanas establecidas en algún sector regulado (en términos de máximos porcentuales de IED), se capitalicen a través de un mecanismo de tipo indirecto, sin que dicha capitalización implique jurídicamente rebasar los porcentajes máximos, siempre y cuando la sociedad mexicana que en aquéllas invirtiere tenga mayoría de capital mexicano y no se encuentre controlada por la inversión extranjera; o, en otras palabras, se pretende “disponer que aquellas sociedades mexicanas que sean mayoritariamente propiedad de mexicanos y que estén controladas por éstos, tengan la posibilidad de adoptar estrategias corporativas que les permitan capitalizarse con inversión extranjera minoritaria, a fin de ser más competitivas en actividades para las cuales existe un límite máximo de participación.”²⁶ Elaboremos un ejemplo hipotético: se trata de una empresa constituida con arreglo a las leyes mexicanas, concesionaria del sector telecomunicaciones, ubicada en el supuesto del artículo 7º, fracción III, inciso x) de

²⁵Ibidem. Pág. 41.

²⁶Iniciativa. Op. Cit. Pág. 7.

la LIE: TELCOMEX, S.A. DE C.V. De conformidad con el precepto jurídico antes invocado, así como con los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, esta sociedad puede tener un máximo de participación directa de capital foráneo del 49%, en este ejemplo representado por la corporación estadounidense TELCOM, INC. Por otra parte, el restante 51% puede estar válidamente suscrito por una sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros: COMUNINTEGRAL, S.A. DE C.V., siempre que en ésta la IED sea minoritaria (i.e. la participación que, en un máximo del 49%, tiene en su capital social la empresa británica COMUK, PLC) y no ejerza el control; en consecuencia, el otro 51% de COMUNINTEGRAL, S.A. DE C.V. debe estar suscrito por una sociedad mexicana en la que el capital mexicano sea mayoritario y la controle: SERVICOM, S.A.



Sin lugar a dudas, la crítica más precisa y estructurada que a este tópico fuera formulada en ambas Cámaras provino de la diputada del PRD Isabel Molina Warner, quien afirma: "...se presentan casos en que, uniendo los capitales extranjeros que existen en empresas mexicanas controladas mayoritariamente por capital nacional, éstos puedan llegar a representar hasta el 74% del capital de las sociedades supuestamente controladas por capital mexicano. Se puede objetar que el proceso de piramidación no representa riesgos, toda vez que la inversión nacional al igual

que la inversión extranjera se va ampliando, de modo que el capital nacional nunca dejará de ser mayoritario; sin embargo, al no estar definido el término “control” y al no computarse la inversión extranjera, ésta podrá, en los hechos, sobrepasar los límites máximos de participación establecidos para ciertas actividades económicas.”²⁷ Coincidimos con ella por cuanto a que, aritmética y agregadamente, el porcentaje de capital foráneo en la subsidiaria final (en nuestro ejemplo, TELCOMEX, S.A. DE C.V.) puede llegar a ser de alrededor del 74%; sin embargo, como ella misma lo reconoce, también el porcentaje que representa la inversión nacional crecería de tal suerte que, de modo aritmético y agregado, nunca dejaría de ser mayoritario y, por ende, de ejercer el control en el esquema corporativo como tal, pese a que este último tópico —el control societario— sea uno de los más discutidos internacionalmente en términos de su definición y alcances jurídicos y económicos. Por las razones antes aducidas, discrepamos de ella en el sentido de que, en virtud del texto propuesto en la Iniciativa y a final de cuentas aprobado en sus términos por el Congreso de la Unión, se rebasen en los hechos los límites máximos de participación de la IED establecidos en la LIE.

¿Simulación, como lo afirma el senador panista Juan de Dios Castro Lozano haciendo una comparación del párrafo que la Iniciativa contempla añadir al artículo 4º de la LIE en relación a los artículos 18 y 20 de dicho ordenamiento en materia de inversión neutra?: “En los artículos que voy a citar indudablemente, señoras y señores senadores que se simplifican trámites, decía el Senador Becerril, no solamente a los extranjeros, así decía, Senador, también se simplifican trámites para las sociedades mexicanas, pero Senador Becerril, perdónenme, la ley da la vuelta en sus disposiciones para que el capital extranjero, al evitar esa piramidación de que usted hablaba, incremente los porcentajes de inversión arriba del 49%. ... Fijense ustedes qué hábil, qué hábil quien redactó este proyecto.”²⁸ De ninguna manera podría concluirse que haya simulación, puesto que en la Iniciativa no se diseña un subterfugio que tenga como propósito evadir, eludir o, como se dice coloquialmente, darle la vuelta a la ley; en todo momento se garantiza en el texto de la Iniciativa que la participación de la inversión extranjera no rebase de manera directa los límites máximos consignados en la LIE, asegurando que el control permanezca siempre en los mexicanos.²⁹

Asimismo, conviene subrayar que al tiempo de que el Congreso discutió la adición del referido párrafo al artículo 4º de la LIE, ya existía en el sector financiero un antecedente al que el propio Poder Legislativo Federal había dado su anuencia.

²⁷Diario Debates, Cámara de Diputados. Op. cit. Pág. 4369.

²⁸Diario Debates, Cámara de Senadores. Op. cit. Pág. 45.

²⁹En este sentido, el Senador Rodolfo Becerril Traffon (PRI) precisa con buen tino lo siguiente: “El término control no está definido, ciertamente, y en eso tiene razón el Senador Juan de Dios Castro, en la Ley de Inversión Extranjera. Sin embargo, de la interpretación de dicha ley se desprende que equivale a la facultad de determinar el manejo de la empresa con prescindencia de la participación accionaria en ella. Es decir, participación mayoritaria en el consejo de administración, un fideicomiso de control en la sociedad o un pacto estatutario que otorgue mayor decisión a uno de los socios.” Diario Sen. Pág. 49.

Me refiero, en particular, al modo en el que en dicho sector se resolvió el tema de la piramidación, por virtud de la reforma de febrero de 1995 a los artículos 18 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 13 de la Ley de Instituciones de Crédito y 17 bis de la Ley del Mercado de Valores, con el siguiente texto: “Las acciones representativas de la serie “A” sólo podrán adquirirse por: I...; II. Personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos”. De ahí que con la reforma al artículo 4º de la LIE se buscara, además de los objetivos señalados al comienzo de este apartado, la equiparación del tratamiento y ventajas que las sociedades financieras reciben a la luz de las reformas instrumentadas en su sector, con aquéllos que las sociedades no financieras debían igualmente recibir so pena de encontrarse en una situación de facto y de iure desventajosa e injustificada.

Para concluir, conviene destacar que una crítica válida a la reforma que nos ocupa estriba en el hecho de que, al amparo de una sana técnica jurídica, debió quizás haberse retocado el último párrafo del artículo 7º de la LIE, a fin de evitar cierta confusión derivada de una posible incompatibilidad entre dicho párrafo y el naciente párrafo tercero del artículo 4º.

3.2.2.2. Simplificación Administrativa.

A nadie en su sano juicio podría venir a la mente que, en una Nación por tradición caracterizada por su perfil marcadamente burocrático (hasta el exceso de acuñar la palabra “mañana” como expresión que ni siquiera respeta las fronteras idiomáticas), la eliminación de trámites, la desaparición de requisitos y del desmedido requerimiento de toda clase de documentos que a ellos se apareja, la eliminación de trámites, la reducción de plazos y, de paso, la introducción de la figura de la afirmativa ficta, constituyan elementos que no necesariamente han de contribuir a mejorar, a hacer más eficiente y transparente, y a inyectar mayor dinamismo a las relaciones entre los actores económicos y, de modo particular, entre éstos y la autoridad. De ahí que no deje de sorprender a propios y a extraños la reacción –más visceral y partidista que apoyada en razones objetivas propuestas al sano juicio de la razón– de ciertos legisladores que se pronunciaron en contra de la Iniciativa, en lo general, y de la reforma de la LIE, en lo particular, pese a que aquélla incluye entre sus objetivos en lo tocante a esta última: “Reformar, con objeto de dar mayor eficiencia a los procesos administrativos, diversos aspectos de los Títulos de la Ley relativos a la adquisición de bienes inmuebles y fideicomisos, sociedades, personas morales extranjeras e inversión neutra, en atención a que se pretende desregular los trámites que deben realizar los inversionistas extranjeros ante las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial, así como hacer más eficiente el trabajo de estas dependencias.”³⁰

³⁰Iniciativa. Op. cit. Pág. 7.

TITULO SEGUNDO: DE LA ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES, LA EXPLOTACION DE MINAS Y AGUAS, Y DE LOS FIDEICOMISOS.

Se propone denominar al Título Segundo: “De la Adquisición de Bienes Inmuebles, la Explotación de Minas y Aguas, y de los Fideicomisos”, agregando al título en cuestión la segunda frase relativa a la explotación de minas y aguas por parte de extranjeros.

Artículo 10.

Fracción I: debido al reconocimiento expreso que hace la LIE de la facultad de las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros (mismas que, por ende, incluyen en sus estatutos el convenio previsto en la fracción I del artículo 27 Constitucional) para adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida y destinados a la realización de actividades no residenciales, se suprime el deber de dichas sociedades de registrar tales adquisiciones sustituyéndolo por el de dar un simple aviso a la SRE sobre el particular, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la adquisición.

Artículo 10 A.

Se introduce un nuevo artículo al texto de la LIE en el que se regula la intervención de la SRE en la adquisición de bienes inmuebles, así como en la obtención de concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, por parte de extranjeros, a fin de brindar a éstos mayor seguridad jurídica en relación con los trámites correspondientes y hacer más ágil su desahogo. Cabe destacar que el último párrafo del artículo bajo examen fue el que de toda la Iniciativa originó el debate más acalorado y de mayor altura, mismo que acaeció en el seno de la Cámara de Senadores entre los senadores José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI) y Juan de Dios Castro Lozano (PAN), al que habremos de referirnos en su oportunidad.

El primer párrafo señala que los extranjeros que pretendan adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida (definida en la fracción VI del artículo 2º de la LIE) u obtener las concesiones a que alude el párrafo precedente, deberán presentar previamente ante la SRE un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 Constitucional y obtener el permiso correspondiente de tal dependencia. Dicho lo anterior, si el inmueble en cuestión está en un municipio totalmente ubicado fuera de la zona restringida o si se pretende obtener una de las multicitadas concesiones, se precisa en el segundo párrafo que el permiso de mérito se entenderá otorgado si no se publica en el Diario Oficial de la Federación la

negativa de SRE dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud. Así, queda claramente consignada en ley la figura de la afirmativa ficta para el caso en que no medie la referida publicación, con lo cual se cristaliza en ley la celeridad con la que de suyo suele desahogarse el trámite por la propia SRE, respetando en todo momento el orden Constitucional.

Sin embargo, con arreglo a lo dispuesto en el tercer párrafo, la afirmativa ficta no operará en el supuesto en que el inmueble se halle en un municipio parcialmente ubicado en la zona restringida, caso en el que la SRE deberá resolver la petición dentro de los treinta días hábiles siguientes a la de su presentación.

En todo caso, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (conocido como el INEGI) publicará en el D.O.F. y mantendrá actualizada una lista de los municipios mencionados, así como de los que se encuentren totalmente ubicados en la zona restringida.

Ahora toca su turno al último párrafo del Artículo 10 A, mismo en el que se faculta a la SRE a determinar, mediante acuerdos generales (que se publicarán en el D.O.F.), los supuestos en que los extranjeros, para tener el derecho a que alude el artículo en comento, únicamente deberán presentar ante dicha dependencia un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 Constitucional, sin requerir el permiso correspondiente de dicha dependencia. Como ya se había destacado párrafos atrás, éste fue, sin duda, el aspecto más discutido de la Iniciativa, particularmente por lo que toca a la constitucionalidad de la facultad que en el artículo 10 A se confiere a la SRE para emitir los dichos acuerdos generales.³¹ Para abrir el debate, como muestra dos “botones”: el primero tiene que ver con la manifestación que hace el senador Juan de Dios Castro (PAN), en uso de la palabra que le fuera concedido “para alusiones personales..., hasta por cinco minutos”, por la Presidenta de la Asamblea: “Y me decía el Senador Trino (aludiendo a Trinidad Lanz Cárdenas), en el pasillo: “¿ Desea que me quede en la otra tribuna ?”. Por supuesto, Senador; no será la primera vez.”³² El segundo, más adelante, cuando la Presidencia misma “autoriza que los dos señores Senadores permanezcan en la tribuna, y que concluyendo uno pueda participar el otro.”³³

“Acuerdos generales. La Secretaría de Relaciones Exteriores, puede determinar mediante acuerdos generales, llamémosle acuerdo, no le llamemos reglamento, cambiándole el nombrecito, a lo mejor evitamos la violación al artículo 89 constitucional, que la Secretaría, en Francia, sí; pero en México, no pueden emitir reglamentos.”³⁴ Tal fue el inicio del debate por parte del senador Castro, a lo que el senador Lanz responde en los siguientes términos: “Respecto a los argumentos que

³¹Para conocer a detalle el exquisito debate entre los senadores Juan de Dios Castro Lozano (PAN) y José Trinidad Lanz Cárdenas (PRI). Cfr. Diario Debates, Cámara de Senadores. Op. cit. Págs. 44 a 62.

³²Ibidem. Pág. 52.

³³Ibidem. Pág. 57.

³⁴Ibidem. Pág. 48.

expresaba don Juan de Dios Castro, yo voy a convenir con él, en un solo elemento. En que tal vez la redacción que acusa el artículo 10-A, que es el que motivó su principal objeción, no sea lo más afortunada posible; ...En este orden de ideas, compañeros Senadores, aún aceptando que podría ser más feliz la redacción, yo no veo ningún atentado a la Constitución, sino lo que advierto, es un reglamentación específica en este ámbito a que se contrae la Ley de Inversiones Extranjeras, respecto de la posibilidad de la adquisición, cuando la Constitución lo permite, y la posibilidad de la no adquisición, cuando la Constitución lo prohíbe. Y consecuentemente la definición de este renglón, de esta ley, quedará para el único que puede determinar a la postre si estamos o no ante una inconstitucionalidad, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscite alguna controversia a este respecto.”

La reacción del senador Juan de Dios Castro no se hizo esperar: “Efectivamente, Senador Trino, yo coincido con usted. No es la redacción más afortunada puesto que ha motivado este debate. Para mí cuál es el punto de coincidencia con el Senador Lanz, pues sencillamente suprimir totalmente el último párrafo del artículo 10-A. ...Si usted Senador Castro dice que este artículo es inconstitucional, yo digo que este artículo, dice el Senador Lanz, es constitucional y dejemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano controlador de la constitucionalidad, que como tercero en discordia diga quién de los dos tiene razón. No, Senador Trino, mire usted, los Senadores, el mismo Presidente de la República, no puede (sic) emitir disposiciones constitucionales si le resultan evidentes con el argumento (de que) el que crea que violan la Constitución, que promueva el juicio de amparo, y que sea la Corte o los tribunales federales los que determinen si se quebranta o no la Constitución General de la República. Y voy a reducir la litis a dos puntos, atendiendo su invitación. ...Y Trino Lanz dijo: “Es quizá una reglamentación que se hace.” Efectivamente, es el problema de la facultad reglamentaria, acuerdos de tipo general. Primer tema de debate. ¿Pueden las Secretarías de Estado emitir acuerdos de carácter general? Ese es el primer punto de la litis. Segundo, supuesto en que los extranjeros, para tener el derecho a que se refiere este artículo, sólo deberán presentar en esta dependencia un escrito en el que convengan lo dispuesto en la fracción I del artículo 27, sin requerir el permiso correspondiente de dicha dependencia. ...Y el problema, Senador Lanz, es que el artículo 27 dice: “El Estado puede conceder el derecho siempre que convengan ante la Secretaría en considerarse como nacionales, respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos”. Yo le puedo afirmar que puedo considerar discutible la afirmativa ficta contenida en la ley.”

Continúa el senador Lanz Cárdenas, por vía de contraargumentación: “Con la venia de la Presidencia. El Vate Díaz Mirón, hizo famosos algunos versos y voy a comenzar por uno, Senador Castro: “Fiado en el instinto que me empuja, desprecio los peligros que señala. El ave canta aunque la rama cruja, como que sabe lo que son sus alas.” Acepto el debate, acepto el riesgo. ...Yendo al planteamiento que

usted hace: Primero, tiene o no facultad para emitir cuadros (sic) generales; la ley no habla de reglamentos. La facultad a que se refiere la fracción I del 89 constitucional que es exclusiva del Presidente de la República, es para proveer en la esfera administrativa a la estricta y exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. ...Vuelvo a repetirlo, no dice la ley que estamos analizando por vía de iniciativa que expida reglamentos, habla de acuerdos generales. La doctrina del derecho administrativo, al hablar de actos generales, no solamente se refiere a las leyes y a los reglamentos, también se refiere a los acuerdos, a las circulares, que tienen disposición de carácter general, y el hecho –coincido con usted– no es afortunada la expresión, pero ya la propia Constitución en algo que aprobamos usted y yo también utiliza la palabra (sic) de acuerdos generales y se las adjudica al pleno de la Suprema Corte y se las adjudica al Consejo de la Judicatura. ...De primera intención está contestado su primer planteamiento Juan de Dios. El segundo planteamiento al que usted se refiere, es la interpretación muy parcial que usted hace de este párrafo, vuelvo a repetirlo, yo no padezco de la enfermedad, perdón, del síndrome de la inconstitucionalidad ..Juan de Dios Castro, el párrafo no está solo, las reglas de la hermenéutica que usted conoce perfectamente bien, indican que para interpretar y entender la ley hay que leerla completa y para interpretar y entender un artículo, hay que leerlo completo, y no sacar totalmente de contexto un último párrafo al margen de tres o cuatro párrafos anteriores que están regulando dentro de una interpretación reglamentaria la fracción I del 27 constitucional, no están concediendo derechos que no se tienen, sino los derechos a que se refiere este artículo, y este artículo habla de los dos supuestos donde sí tiene derecho el extranjero con el uso de la Cláusula Calvo que imperativamente previene la Constitución y el no derecho en cuanto a las zonas restringidas.”

Acto seguido, la Presidenta concede el uso de la tribuna, para rectificación de hechos, al senador Castro: “...Y aunque aquí la ley lo llame acuerdo, dice; tan es así que la ley no habla de reglamentos, habla (de) acuerdos sí, es una manera de evadir la facultad reglamentaria del Presidente de la República contenida en el 89, y no puede admitirse que la Secretaría (de Relaciones Exteriores) emita acuerdos generales. Y el Senador dice: sí los puede emitir, porque ya la Constitución utilizó la palabra acuerdos para la Corte, pero no para la Secretaría de Relaciones Exteriores. Pero no me contestó, ahí sí la litis quedó pendiente y me voy a quedar aquí para que me la conteste y emitamos ya en dos, tres minutos y ya no cansar a la Asamblea. ...En otras palabras, cuando la Secretaría emite el acuerdo conteniendo tres hipótesis y los extranjeros piden por escrito a la Secretaría, manifiestan que se consideran como nacionales, cómo va a concordar este texto infortunado, lamentable... con el texto del artículo 27 en que los extranjeros convienen con la Secretaría, y la Secretaría debe otorgar el permiso y aquí espero.”

De nueva cuenta interviene la Presidenta para permitir la fluida continuidad del debate y “autoriza que los dos señores Senadores permanezcan en la tribuna, y

que concluyendo uno pueda participar el otro.” El senador Lanz Cárdenas toma entonces, de nueva cuenta, la palabra: “Gracias señora Presidenta. Ya era tiempo que se elevara este debate, y que en vez de estar con improprios y denostaciones entráramos a la dignidad del Senado en un debate constitucional. ...La generalidad, la abstracción, la permanencia que atribuyes (refiriéndose al senador Castro) a los acuerdos generales, no están en el texto constitucional, es doctrina de derecho, para distinguir lo que es un acto legislativo desde el punto de vista formal, y desde el punto de vista material. Un acto legislativo, desde el punto de vista formal, es el que expide el Congreso de la Unión; un acto legislativo, desde el punto de vista material, aunque no formal, es el reglamento que expide el Presidente de la República; pero la doctrina, a la cual estamos acudiendo, ya no al texto constitucional, también establece que en el ámbito de la administración, tienen las mismas características, las circulares, los acuerdos, algunos juristas utilizan la expresión de generales, y otros no, entonces yo creo que no estamos en una prohibición constitucional al expedir el acuerdo general al que se contrae el párrafo cuestionado, la Secretaría de Relaciones Exteriores no está reglamentando la ley, que esa sí sería una invasión que le correspondería nada más hacerlo al Poder Ejecutivo dentro del ejercicio de la fracción I del 89 constitucional.”

En la recta final del debate, el senador Castro hizo nuevamente uso de la palabra para afirmar: “ La facultad reglamentaria, cuando dice el Senador Lanz, no está prohibida por la Constitución la emisión de acuerdos, con todo respeto discrepo. Las facultades que la legislación y el derecho confieren a las autoridades, la autoridad nada más puede ejercer y actuar dentro de las facultades que la ley le otorga”, refiriéndose así al principio de legalidad. Y continúa: “Un extranjero que pretende adquirir un inmueble llámese en la zona que no está restringida, llámese en la de los municipios que parcialmente están en zona restringida y no restringida. Y que se encuentra en el supuesto del acuerdo general, en esa infortunada redacción, del último párrafo, dice: Que le manda un escrito y la Secretaría no necesita contestar. Estando en esa hipótesis ya tiene el permiso. El 27 dice que todo extranjero, a quien la Constitución le otorga el derecho para adquirir inmuebles fuera de la zona restringida, usa la palabra convenio, conviene con la Secretaría. Y la Secretaría (de Relaciones Exteriores) le otorga el permiso. La ley dice que no. Esa es la postura del que habla. El Senador Lanz dice que es una postura distinta.”

En su última réplica, misma con la que se cierra el debate, el senador Lanz Cárdenas afirma: “En este particular, creo que es precisamente lo que está haciendo la ley. La ley le está dando la facultad a la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir estos acuerdos generales que no encajan en la interpretación muy privativa que le da el Senador Castro... No creo que debamos partir que al hablar de que solamente puede hacer y dejar de hacer lo que la ley le autorice, que deba estar exclusivamente en el texto constitucional. Porque entonces, desde este punto de vista, cuantísimas facultades que conceden las leyes secundarias empezando por la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, al establecer las atribuciones y las facultades de todas y cada una de las Secretarías de Estado, como no están en texto constitucional, sería (sic) inconstitucional. Las secretarías no podrían hacer lo que la ley les está autorizando. Entonces yo creo con todo respeto para las manifestaciones hechas aquí por el Senador Castro, que precisamente se está cumpliendo con ese imperativo constitucional de que todo acto de autoridad constitucional, de que todo acto de autoridad debe estar fundado, motivado y emitido por la autoridad competente. La competencia se origina en la ley y si la ley otorga la competencia ¿ en dónde está, pues, la supuesta inconstitucionalidad?. ...En esta circunstancia, señora Presidenta, yo no pretendo seguir cansando la atención de esta ilustrada Asamblea. Y le rogaría que en los términos del Reglamento consultara usted a (la) Asamblea si se estima total y absolutamente discutido. Muchas gracias.”

Pese a lo abundante de la transcripción de diversos textos entresacados del Diario de Debates del Senado de la República en aquella importante sesión, el propósito de tal empresa ha sido no sólo de abreviar directamente en las fuentes que, en términos de la legislación o proceso legislativo (como bien distingue don Eduardo García Máynes a la fuente formal del Derecho de su resultado, que es la ley), dieron lugar a las reformas a la LIE, sino también de mostrar la agudeza y calidad que, aunque excepcional, alcanzó el debate en nuestro Poder Legislativo. Asimismo, esperamos que en la reproducción del ir y venir de los argumentos esgrimidos por los distinguidos senadores Castro Lozano y Lanz Cárdenas, este ensayo contribuya a repasar en la mente del lector distintos tópicos jurídicos relacionados con el tema que centró la atención de nuestros legisladores en el Senado.

Artículo 13.

Como resultado de la sustitución del registro por un simple aviso a que se refiere la fracción I del artículo 10, se establece la facultad de la SRE de verificar en cualquier tiempo la presentación y veracidad del contenido de los avisos de mérito.

Artículo 14.

Se disminuye el plazo de respuesta de la SRE para las solicitudes de permisos relativos a fideicomisos sobre bienes inmuebles ubicados en zona restringida, de treinta a cinco días hábiles en tratándose de sus oficinas centrales; asimismo, se consigna un plazo máximo de treinta días hábiles si la solicitud en cuestión se presenta en las delegaciones estatales de dicha dependencia. Si en tales plazos no se emite resolución, opera la afirmativa ficta que la reforma introduce en el texto de este artículo. Conviene

destacar que, en la práctica, el 90% de las solicitudes se presenta y tramita en las oficinas centrales de la SRE, la que ocupa un promedio de dos días hábiles para resolver lo conducente.

TITULO TERCERO. DE LA CONSTITUCION Y MODIFICACION DE SOCIEDADES.

Artículo 16.

Si bien por razones de seguridad jurídica se mantiene la necesidad de requerir un permiso de la SRE para que las sociedades constituidas cambien su denominación o razón social, se elimina el deber de obtener permiso de dicha Secretaría para que tales sociedades modifiquen su cláusula de exclusión de extranjeros por la de admisión, reduciéndolo a una mera notificación que a la propia SRE habrá de hacerse dentro de los treinta días hábiles siguientes a dicha modificación; con esta medida se busca facilitar la modificación de estatutos sociales y evitar que se incurra en costos derivados de la obtención de permisos que no tienen plena justificación. Sin embargo, la autoridad continuará en conocimiento de la modificación de la cláusula en comento, con lo que no desaparecería el control que de ello lleva.

Por otra parte, si las sociedades antes mencionadas son propietarias de bienes inmuebles ubicados en la zona restringida destinados a fines no residenciales, deberán dar a la SRE el aviso a que se refiere la fracción I del artículo 10 de la LIE, dentro del plazo de treinta días hábiles antes señalado.

Artículo 16 A.

A fin de brindar mayor certidumbre así como seguridad jurídica al inversionista, se introduce este artículo en el que se precisa que las solicitudes de permisos a que se refieren los artículos 15 (constitución de sociedades) y 16 (supra) de la LIE, deberán ser resueltas por la SRE dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. En caso contrario, operará una afirmativa ficta.

TITULO CUARTO. DE LA INVERSION DE PERSONAS MORALES EXTRANJERAS.

Artículo 17.

Con el objeto de conferir mayor eficiencia a los procesos administrativos, se unifican los trámites que para la obtención de la autorización correspondiente para el

establecimiento de personas morales extranjeras de naturaleza privada en la República Mexicana, tuvieran que desahogarse tanto ante la SRE como ante la SECOFI, subsistiendo únicamente el que ha de llevarse a cabo ante esta última dependencia. La autorización en comento deberán obtenerla tanto las personas morales extranjeras que pretendan realizar habitualmente actos de comercio en la República, como las personas a que se refiere el artículo 2736 del Código Civil para el Distrito Federal que pretendan establecerse en la República y que no estén reguladas por leyes distintas a dicho Código; en ambos supuestos, la autorización habrá de obtenerse sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales de los que México sea parte.

En concordancia con la reforma al presente artículo y de la adición a la propia LIE del artículo 17 A (infra), se reforma la fracción II del artículo 3071 y se derogan los artículos 28 bis, 2737 y 2738 del Código Civil para el Distrito Federal. Asimismo, se reforma el segundo párrafo del artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Artículo 17 A.

A fin de hacer transparente y preciso el procedimiento de autorización a que se refiere el artículo 17 anterior, se señalan los requisitos para la obtención de esta última, sujetándosele a un término de quince días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud correspondiente; si en dicho plazo no se emite resolución alguna por parte de la SECOFI, la solicitud en cuestión se entenderá aprobada (afirmativa ficta).

Finalmente, para que la SRE pueda identificar a las personas morales extranjeras que se pretendan establecer o establecidas en el país, la SECOFI habrá de remitirle copia de las solicitudes y de las autorizaciones que otorgue con base en este artículo.

TITULO QUINTO. DE LA INVERSION NEUTRA.

Artículos 19 y 20.

Tanto en el caso de la autorización por parte de la SECOFI de instrumentos de inversión neutra emitidos por instituciones fiduciarias como en el de series especiales de acciones que la representen, no sólo se establece un plazo perentorio de 35 días hábiles –contado a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud– para que aquélla otorgue o niegue la autorización solicitada (plazo que, por cierto, fue reducido por el Congreso dado que en la Iniciativa se contemplaba uno mayor, de

40 días hábiles), sino que se consigna la afirmativa ficta para el caso en que, concluido dicho plazo, la SECOFI no haya emitido resolución alguna.

TITULO SEPTIMO. DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Artículo 32.

Con esta modificación se pretende precisar que también las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera a través de fideicomiso, así como la inversión neutra, debe inscribirse en el RNIE. Aunque en estos dos últimos casos se trate de mecanismos indirectos de participación de la IED, es menester contabilizar los recursos de mérito en el RNIE en virtud de que su procedencia es foránea. De esta manera, se instrumenta una modificación legal tendiente a mejorar la confiabilidad de las estadísticas que en materia de IED son elaboradas por dicho Registro.

4. CONCLUSION.

México no puede ni debe automarginarse de las tendencias de integración que hoy en día impulsan y habrán de seguir orientando el escenario de las relaciones económicas internacionales, mismo en las que las empresas transnacionales juegan un papel fundamental; por el contrario, apoyados en un auténtico y moderno concepto de soberanía (de suyo consagrado bajo el rubro del derecho a la autodeterminación de los pueblos, en el Artículo 89, fracción X de nuestra Carta Magna), debemos indefectiblemente mirar hacia el futuro haciendo de la autodeterminación económica (autarquía) y de la política (autonomía) las dos caras inextricablemente ligadas de una misma moneda o, en otros términos, las tres íntimas aristas de un triángulo: desarrollo económico con justicia social y, en la base, democracia (concepto este último del que también nuestro texto Constitucional nos obsequia una definición, en el inciso a) de la fracción II del artículo 3º, particularmente vinculada al precepto que consagra la garantía de educación, al considerar a aquélla “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”).

La IED ha de constituir, en tanto complementaria del necesario ahorro interno, una causa instrumental o mecanismo que, al amparo de una política de Estado, nos permita el logro de los fines antes planteados. Es imperativo, por ende, capitalizar sus bondades en beneficio de México, en el contexto de una economía social de mercado que el Estado está llamado a orquestar respetuosamente, a fin de lograr una mejor distribución de oportunidades y riqueza entre todos los sectores de nuestra población.

**CAMBIOS YA APROBADOS POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN A LEYES
SECUNDARIAS Y QUE REFLEJA LA REFORMA DE LA LEY DE INVERSIÓN
EXTRANJERA**

| ARTICULO, FRACCIÓN O INCISO ANTERIOR LIE | NUEVO ARTICULO, FRACCIÓN O INCISO LIE | ACTIVIDADES ECONÓMICAS | REFORMA LEGAL DE REFERENCIA | FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL D.O.F. |
|--|--|---|--|-----------------------------------|
| 5º, fracción I | Art. 4º, primer párrafo (actividad liberalizada) | Transportación, almacenamiento y distribución de gas natural. | Decreto que reforma la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo. | 11 de mayo de 1995 |
| 5º, fracción VI | 7º, fracción III, inciso x) | Explotación de redes públicas de telecomunicaciones | Ley Federal de Telecomunicaciones. | 7 de junio de 1995 |
| 5º, fracción X 7º, fracción IV, inciso s) | 8º, fracción XII Art. 4º, primer párrafo (actividad liberalizada) | Sociedades concesionarias del Servicio Público de Transporte Ferroviario. Servicios conexos al sector de ferrocarriles. | Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. | 12 de mayo de 1995 |
| 7º, fracción III, incisos a), b), c) y d) | 7º, fracción III, incisos a), b), c) y d) | Sociedades controladoras de grupos financieros. Instituciones de Banca Múltiple. Casas de Bolsa. Especialistas Bursátiles. | Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores. | 15 de febrero de 1995 |
| 8º, fracción III | 8º, fracción III | Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público. | Ley de Aeropuertos. | 22 de diciembre de 1995 |
| No hay disposición | 7º, fracción III, inciso o) | Administradoras de fondos para el retiro. | Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro. | 23 de mayo de 1996 |