

BARRERA GRAF, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1981, 208 pp.

El autor, quien se desempeñó con bastante éxito durante muchos años en la práctica profesional, así como académica; ahora como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas nos brinda un estudio metódico, muy actualizado, bien documentado y con un lenguaje claro, sobre la regulación jurídica de la inversión extranjera en nuestro país.

La obra reseñada contiene un análisis de la legislación sobre inversiones extranjeras, desde los antecedentes de la actual Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE), hasta las disposiciones contenidas en las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), logrando desentrañar el espíritu de la Ley cuando ello es indispensable, a efecto de determinar su alcance y objetivos.

Partiendo del artículo 27 de la Carta Magna, el autor señala los esfuerzos que para regular la inversión extranjera ha efectuado el Estado Mexicano, entre ellos: la reglamentación de la Cláusula Calvo, el establecimiento de las zonas prohibidas, la promulgación de la Ley Orgánica de las Fracciones I y IV del artículo 27 constitucional, la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores para constituir sociedades, el Decreto de Emergencia del 2 de junio de 1942, la Ley de Prevenciones Generales sobre Suspensión de Garantías, el Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades extranjeras que tengan o tuvieren socios extranjeros de 29 de junio de 1944, así como diversos acuerdos de la Secretaría de Relaciones Exteriores para controlar y restringir la inversión extranjera, emitidos con base en el Decreto de Emergencia.

No obstante que con el Decreto de 28 de diciembre de 1945 se levantó la suspensión de garantías, se siguieron aplicando durante 28 años múltiples disposiciones fruto de la legislación de emergencia; denota BARRERA GRAFF que tal circunstancia supone la violación del orden constitucional, pero agrega, que si bien después de 1945 algunas disposiciones se basaron en la legislación de emergencia, otras no, por lo que éstas se encuentran dentro del marco constitucional.

En la parte correspondiente a la actual Ley de Inversiones Extranjeras, se señala por el autor que carecen de fundamento las críticas en el sentido de que sea inconstitucional: al respecto, apunto que la distinción que se hace entre mexicanos y extranjeros, deriva precisamente de la propia constitución, por lo que no es posible argumentar violación al principio de "igualdad ante la ley", asimismo, estima que no tienen razón quienes señalan que no es facultad del poder legislativo federal emitir leyes que controlen o limiten la inversión extranjera por considerar que se trata de un fenómeno de derecho privado; toda vez que el artículo 73 de la Constitución, en su fracción X otorga al Congreso la potestad de legislar sobre comercio, quedando encuadrado en este contexto el fenómeno de la inversión extranjera; en virtud de que no es posible hacer la distinción entre derecho privado y derecho público del comercio, pues ambos forman parte del derecho mercantil; lo que sí es cuestionable desde el punto de vista jurídico, según el autor, es que una ley federal comprenda instituciones propias del derecho civil. En cuanto al ámbito de aplicación temporal de la LIE, observa que sus efectos son derogatorios de las disposiciones anteriores, en la medida que sean incompatibles con ella; y para determinar qué disposiciones son incongruentes, es necesario examinar cada ley no sólo con el texto, sino sobre todo con el espíritu de la misma.

Especial atención se dedica en el libro reseñado a la inversión extranjera como forma y como medio de control de empresas mexicanas. Así, se argumenta que si bien el capítulo II de la LIE, se refiere a la adquisición de empresas, ninguno de los artículos 8º, 9º y 10 del mismo, aluden expresamente a tal caso.

Tratándose de la suscripción y adquisición de bienes del capital social, no obstante que la LIE, no se refiere concretamente a las partes sociales, lo hace implícitamente; agrega Barrera Graf que el Reglamento del Registro de Inversiones Extranjeras (RRIE), sí alude expresamente a acciones o partes sociales, por lo que considera que la omisión de la LIE, no la puede salvar el Reglamento, de ahí que deba reformarse aquélla, a fin de comprender tanto a los títulos representativos de capital, como a las partes sociales.

En cuanto a la traslación del uso y goce de bienes, enfatiza que el artículo 8º de la LIE, se refiere al contrato de arrendamiento de una manera "confusa e insuficiente", al equiparar el arrendamiento de una empresa a la adquisición de activos, agregando que, el contenido de dicho

numeral no debe limitarse al arrendamiento de empresas, sino a todo tipo de negocio jurídico que transfiera el uso o goce de sus bienes.

Barrera Graf denota que los dos únicos artículos de la LIE, que se ocupan concretamente del fomento a la inversión mexicana son el 9º y 10, y dado su alcance, concierne a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras realizar efectivamente tal objetivo, mismo que se hace manifiesto en el título de la propia LIE.

A continuación, el autor alude a las inversiones extranjeras a través de negocios sujetos a concesiones, autorizaciones o permisos administrativos, señalándose que la LIE, sí distingue de una manera correcta, desde el punto de vista técnico, cuando se trata de una u otra figura; al respecto, examina los casos de: actividades bancarias, de seguros, de fianzas, operaciones en bolsas de valores, actividades petroleras y petroquímicas, actividades mineras, así como en sociedades de inversión.

Enseguida se ocupa de las inversiones dirigidas al incremento de la capacidad de la empresa, tales como la constitución de nuevos establecimientos, participación en nuevos campos de actividad económica, así como la explotación de nuevas líneas de productos. Entre otras observaciones, apunta que al no existir en nuestro derecho un concepto claro y preciso sobre lo que se debe entender por "establecimiento", la Comisión Nacional de Investigaciones Extranjeras trató de estructurar un criterio de interpretación, pero en realidad reglamentó la "escueta" disposición de la fracción III del artículo 12 de la LIE, no correspondiéndole esta función a un órgano administrativo, sino al titular del ejecutivo federal.

Por lo que se refiere al régimen de sanciones en la LIE, el autor las clasifica en tres apartados:

A) Las de carácter civil o mercantil, tal es el caso de las nulidades de los numerales 8º y 28 de la LIE, la responsabilidad de representantes de las empresas y miembros de órganos sociales de administración y vigilancia, contenida en el artículo 29 así como la prohibición del pago de dividendos, a que alude el artículo 27 de la citada LIE.

B) Las de tipo administrativo, como pérdida de cargos, según el artículo 30, las multas, sanciones consignadas en los artículos 28, 29 y 31 de la referida ley y, la clausura del establecimiento, acorde a lo dispuesto en la resolución Nº 12 de la CNIE.

C) La última categoría de las sanciones, son las penales, concretamente la privación de la libertad hasta 9 años, según prevé el artículo 31 de la multicitada ley.

Entre otras observaciones, en el caso de las "nulidades" de los artículos 8º y 28, en opinión del autor, se trata de sanciones distintas. La contenida en el artículo 8º es una nulidad aplicable a los casos en que no se obtenga la autorización correspondiente, pero siempre que se trate de las

hipótesis que dicho numeral establece, pues en otras circunstancias se aplica la sanción del artículo 28; por ejemplo, en la adquisición de activos circulantes. Asimismo, considera que el artículo 8º se refiere a la nulidad relativa, toda vez que la CNIE, tiene facultad de convalidar *a posteriori* los actos efectuados sin autorización o que no se hayan inscrito, independientemente de que se impongan otro tipo de sanciones. Esta interpretación le permite señalar que la llamada “nulidad” del artículo 28 no es tal, sino sólo una “ineficacia”, en virtud de que no se suprimen los efectos entre las partes que celebraron el acto supuestamente viciado, e insiste en que la privación del derecho de acción, no es típico de la nulidad, misma que requiere de un juicio en el que se le invoque ya sea como acción, o como excepción; además, la “nulidad” del artículo 28 se aplica a todos los supuestos de violación a la LIE, excepto los del artículo 8º, por lo que concluye que ambas determinaciones tienen un contenido propio con efectos diversos.

En la última parte, Barrera Graf analiza la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; al respecto, se ocupa de su integración, constitucionalidad, facultades y resoluciones.

Finalmente, cabe destacar que la obra reseñada contiene un sinnúmero de citas bibliográficas y notas a pie de página, una lista de abreviaturas, además de un índice por materias y otro de leyes, lo que aunado a las consideraciones expresadas en líneas anteriores nos permite denotar que se trata de un trabajo serio y acucioso, con un alto valor académico.

Por el licenciado LUIS SALDAÑA PÉREZ
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.