

Los procedimientos administrativos en materia de inversiones extranjeras

Thalía Dentón Navarrete

Sumario: Introducción. / El procedimiento de autorización de inversiones extranjeras. /
Antecedentes histórico-legislativos: 1. Decreto de 29 de junio de 1944. / 2. Comisión consultiva intersecretarial. /
3. Acuerdo de 29 de abril de 1971. / 4. Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. /
5. Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. /
6. Reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. /
7. Exposición de motivos de la ley de inversión extranjera, orientado a su procedimiento. /
Aportaciones doctrinales: 1. Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora. / 2. Jorge Barrera Graf. /
3. Oscar Ramos Garza. / 4. Jaime Álvarez Soberanis. / 5. Carlos Arellano García. /
6. Cipriano Gómez Lara. / Los procedimientos en la actual ley de inversión extranjera:
1. Enunciado de normas adjetivas. / 2. Objetivos de las normas procedimentales. /
3. Autoridades competentes. / 4. Solicitudes. / 5. Tramitología. / 6. Resoluciones. /
7. Recursos. / 8. Amparo. / Investigación de campo: 1. Funcionarios informadores. /
2. Cuestionario formulado y respuestas dadas. / 3. Machotes anexos. /
Conclusiones. / Bibliografía.

Introducción

La opinión de la mayoría de los estudiosos del tema de la regulación de las inversiones extranjeras en México, coinciden en afirmar que el gobierno mexicano ante esa problemática ha asumido tres actitudes que se resumen en lo siguiente: una primera iniciada en 1940, de tipo casuístico, que permitió la expedición de los decretos que en ese lapso contemplaron la expedición de permisos de diversas dependencias y conforme a la cual se resolvieron los casos como se fueron presentando, autorizando la inversión extranjera previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la segunda de 1973, que pretendió someter la inversión extranjera a reglas y resoluciones generales para adecuarla en forma global al desarrollo económico y social del país; y una tercera, en 1988, calificada como liberal, después de largas crisis económicas y con el propósito de aglutinar en una legislación, los diversos acuerdos y disposiciones dispersos y la supresión de algunas reglas de autorización atribuidas a diversas dependencias del Ejecutivo federal.

Este trabajo se divide en tres partes y está orientado hacia los procedimientos administrativos en materia de inversiones extranjeras: en una primera parte, se refiere a los procedimientos de autorización de

Inversiones extranjeras a partir del año de 1944, fecha en que se expidió el primer decreto relacionado con esta materia, hasta la exposición de motivos de la actual Ley de Inversión Extranjera; en una segunda parte señala algunas opiniones doctrinales respecto a los procedimientos en la legislación, y finalmente una tercera parte se refiere a los procedimientos reglados y prácticos de la actual Ley de Inversión Extranjera.

El procedimiento de autorización de inversiones extranjeras

Antecedentes histórico-legislativos

1. Decreto de 29 de junio de 1944

Este decreto fue dictado dentro de las llamadas leyes de emergencia, durante la Segunda Guerra Mundial; igualmente condicionó su vigencia a la permanencia en vigor del Decreto que aprobó la suspensión de garantías del 1º de junio de 1942. Establece la necesidad transitoria, lo cual equivale a la imposición de un trámite o procedimiento, de obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir bienes por parte de extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tuvieran socios extranjeros.

Se facultó a la mencionada Secretaría para actuar discrecionalmente, es decir, para negar, conceder o condicionar los citados permisos, siempre y cuando se reunieran los requisitos establecidos en los artículos lo., 2o. y 3o. del mismo Decreto. En síntesis, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán adquirir bienes raíces, urbanos y rústicos, cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen y adquirir concesiones de minas, aguas y sus accesorios, así como combustibles minerales, permitidos por la legislación ordinaria, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La finalidad de este decreto fue la de frenar "la afluencia de capitales de extranjeros que huían de las restricciones de la guerra y proteger la distribución de la propiedad territorial y la participación de los mexicanos en el desenvolvimiento económico de la República".¹

Sin embargo, durante bastante tiempo, con posterioridad a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, hubo discrepancia entre la interpretación oficial emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la interpretación judicial emitida por la Suprema Corte de Justicia, acerca de la vigencia del Decreto mediante la Ley de Inversión Extranjera vigente, en el artículo segundo transitorio, fracción III.

2. Comisión consultiva intersecretarial

Creada por Decreto de 23 de junio de 1947, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, tuvo como fin el coordinar la aplicación de las diversas disposiciones legales relativas a las inversiones de capitales nacionales y extranjeros.

Funcionó del 3 de septiembre de 1947 al 5 de octubre de 1953 y desde esa fecha no volvió a reunirse. Se integró con los titulares de las Secretarías de Gobernación^ Hacienda, Economía, Agricultura y Ganadería y un representante de la Presidencia de la República.

Una de las funciones de la Comisión consistió en mantener un equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y extranjero en las inversiones de la República a través del establecimiento de doce normas generales.

En resumen, algunas normas interpretan las fracciones I inciso A, II inciso A, del Decreto de 29 de junio de 1944; se señalan las actividades en las que el capital mexicano debe participar y los porcentajes con que intervienen; reguló la trasmisión de la

Propiedad de acciones que representan el capital mexicano mínimo en las sociedades en que éste se exija; hubo una regulación que establecía que algunas empresas mexicanas deberían tener el 51% como mínimo de capital y los extranjeros el 49%; y las características de las acciones que representen el mínimo de capital nacional.

3. Acuerdo de 29 de abril de 1971

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día siguiente, conforme a la facultad reglamentaria ejercida por el Presidente de la República, se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar permisos a las instituciones nacionales de crédito, para adquirir, como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas.

Se considera que en el fideicomiso, la institución fiduciaria, permite a los fideicomisarios, en forma temporal, la utilización y el aprovechamiento de bienes para lograr fines promocionales industriales y turísticos, por medio de certificados de participación inmobiliaria, conservando el dominio directo de los bienes fideicomisitos.

El doctor Carlos Arellano García, en una apreciación objetiva del mencionado acuerdo, observa que "es justificada desde los puntos de vista económico y político. Existe la indiscutible necesidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales del país. Ante la carencia de inversión nacional suficiente de esta manera se abren las puertas a la inversión extranjera".²

Conforme a este acuerdo se constituye la Comisión Consultiva Intersecretarial integrada por representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Departamento de Turismo, para emitir opinión sobre las solicitudes que se le turnen por la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la constitución de fideicomisos, considerando los aspectos económicos y sociales que implica la realización de estas operaciones. El reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1989, en su artículo 2o. transitorio, abroga el anterior acuerdo, sin embargo, nos remitimos a los comentarios expresados por el doctor Carlos Arellano García, respecto a los límites del reglamento, de promover en la esfera administrativa a la observancia de la ley, que no abarca la facultad de abrogar leyes. Véase nota 10.

1. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional privado*, Ed. Porrúa, S.A., Décima Edición, México, 1992, p. 521.

2. *Op. cit.*, p. 531.

4. *Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*

Publicada en el *Diario Oficial* de 9 de marzo de 1973, en vigor a los 60 días siguientes a su publicación. En la exposición de motivos se estimó conveniente incorporar a la nueva ley las disposiciones del acuerdo y otras normas que se relacionan a la inversión extranjera.

En el artículo 3o. de la ley, se consagra la Cláusula Calvo, al determinar que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana aceptan, por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y a no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido:

En relación con el citado artículo de la ley, se modifica o varía lo dispuesto en la fracción I del artículo 27 constitucional, que exige, que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto a los bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos: la ley en cambio establece una presunción legal de sumisión y una presunción legal de renuncia a la posibilidad de invocar la protección de su gobierno. Considero que por razón de jerarquía legal prevalece el texto constitucional y por lo mismo se requiere convenio expreso del interesado extranjero ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La expedición del permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades, debe ajustarse a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Con esta ley deja de funcionar la Comisión Consultiva Intersecretarial que sólo emitía opinión y es sustituida por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que fija los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán las solicitudes de inversión extranjera. Igualmente establece sanciones por el incumplimiento a los fines del fideicomiso, sanciones que implican desde multa hasta pena corporal.

La ley de inversión extranjera vigente en su artículo segundo transitorio abroga esta ley.

5. *Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión*

Las autoridades gubernamentales directoras de la política sobre inversión extranjera han llevado a

Cabo pronunciamientos emitiendo criterios y resoluciones a seguirse mediante la preparación y distribución de este manual, por parte de la Comisión de Inversiones Extranjeras y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No se trata de un documento legal, ni siquiera tiene la categoría de una circular, sino de un documento en el que se plasman criterios modificables en cualquier momento y que tiene el propósito de dejar escrito la manera de enfocar y resolver la problemática a la que se atiende, uniformando el criterio de las autoridades implicatorias y proporcionando, asimismo, una guía al interesado en su utilización".³

México fue el primero en emitir este tipo de guía, su propósito fue continuar el cumplimiento de la política de promoción selectiva de la inversión extranjera plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los criterios que señala el artículo 13 de la ley y que resulte beneficiosa para la economía nacional.

Conforme a la cláusula 5.11 del convenio de reestructuración de la deuda pública extrema, el tenedor o adquirente de un crédito en moneda extranjera en contra del gobierno mexicano está permutando su derecho por acciones o partes sociales de empresas públicas o privadas mexicanas, es decir, está cambiando inversión extranjera indirecta por directa. Las acciones que se emiten son de circulación restringida.

El procedimiento administrativo consiste en la solicitud de la inversión extranjera presentada a través de 'ventanilla única'; la Secretaría emite un oficio con el monto, plazo, procedencia del papel y el descuento de la transacción. Se notifica de la venta al banco de servicio correspondiente al gobierno federal; en caso de requerirse autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se le turnará, previo pago de los derechos y emitirá su opinión en 30 días, como en el caso de nuevos establecimientos o de una nueva actividad económica. En la práctica siempre se da intervención a la Comisión o al menos a la Dirección General de Inversiones Extranjeras.

6. *Reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de mayo de 1989, establece los requisitos para constituir fideicomisos previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores: define que es utilización y aprovechamiento de bienes inmuebles fideicomisitos: se Precisan las actividades turísticas

3. GÓMEZ PALACIO y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Capitalización de deuda externa mexicana*, Cuadernos de posgrado, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, p. 73.

e industriales; la celebración de fideicomisos nuevos cuando se hayan extinguido los anteriores; la duración y la transmisión de la propiedad conforme al artículo 21. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información determinará si un bien inmueble queda ubicado dentro o fuera de la zona restringida.

Para la adquisición de bienes inmuebles fuera de la zona restringida y para sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, dentro de la zona restringida, no se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tampoco se requiere dicho permiso, tratándose de arrendamientos por más de diez años, celebrados por personas físicas o morales extranjeras, sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros y de estas sociedades para obtener concesiones o celebrar contratos con autoridades mexicanas, si en sus estatutos sociales está previsto el pacto a que se refiere el artículo 31, sobre bienes inmuebles fuera de la zona restringida.

Se define como zona restringida la faja de territorio nacional de cien kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del país, a que se refieren la fracción I del artículo 27 constitucional, los artículos 7o. y 18 de la ley y el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución General de la República, art. 1o, fracción XIII del reglamento.

7. Exposición de motivos de la ley de inversión extranjera

Al respecto cabe mencionar que esta ley vino a subsanar todas las exorbitancias en las que incurriría el reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1989. Efectivamente, como se ve, de la extensa exposición de motivos del citado reglamento, inusual en este tipo de legislación, todas sus disposiciones reflejan la política prevaleciente en la materia de apertura a la inversión extranjera. Igualmente se subsanaron todas las fallas que tuvo el reglamento, ya que en la ley se contemplan las mismas tendencias contenidas en el mencionado reglamento aún vigente en tanto no se expida el que corresponde a la nueva ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1993.

Orientada al procedimiento, la exposición de motivos expresa que en el proceso de modernización y cambio estructural de la economía nacional deben adecuarse y simplificarse los criterios, y procedimientos que norman la inversión extranjera; que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad; que la regulación de las

Inversiones extranjeras tienen, por necesidad, un carácter evolutivo y que puede ser precisado por la vía reglamentaria y que coadyuva a desarrollar una regulación eficiente, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general.

Aportaciones doctrinales

Desgraciadamente en la doctrina sobre inversiones extranjeras encontré un enfoque más substancial que procedimental; la mayoría de los autores analizan la legislación desde el punto de vista estructural, es decir, las tendencias políticas e impacto económico de la inversión extranjera. En cuanto a la regulación de la materia, encuentro opiniones acerca de los errores o aciertos de tal acuerdo, ley o reglamento y muy pocos de manera específica señalan la actuación discrecional de los órganos gubernamentales, sin precisar cuáles fueron los procedimientos; de manera que, respecto de la legislación ya abrogada, hago mención de las opiniones generales de algunos doctrinarios:

1. *Ignacio Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora*, en relación con los procedimientos administrativos, se refiere a la solicitud de registro de la inversión extranjera y a las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, mismas que equivalen a autorizaciones, por lo siguiente: "la Comisión está dotada de facultad de decisión y sus resoluciones no están sujetas a revisión por las autoridades que posteriormente emiten la decisión de que se trate, excepción hecha del caso de las adquisiciones previstas en el artículo 8o. de la ley de inversión extranjera. Dichas autoridades están obligadas a emitir las autorizaciones que procedan, con estricto apego a las resoluciones dictadas por la comisión".⁴

2. *Jorge Barrera Graf* se refiere al procedimiento como las operaciones a las que se refiere la ley de inversión extranjera, las califica dentro del grupo de "negocios de carácter administrativo: a) Otorgamiento de permisos administrativos por la Comisión Nacional de la Inversión Extranjera y por Secretarías de Estado (art. 8o, primer párrafo); b) Otorgamiento de concesiones y autorizaciones (art. 5o.); c) Inscripciones ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (art. 23); ch) Multas (arts. 28, 29 y 30) y d) Resoluciones especiales y genera-

4. GÓMEZ PALACIO y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Inversión Extranjera Directa*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 157.

les (acto legislativo en sentido material, art. 12, fracciones I a IV)"⁵

3. Para *Oscar Ramos Garza*, los procedimientos establecidos definen la política gubernamental en la materia y su tendencia, que expresa en esta forma: "Esta política gubernamental tendiente al control, en todos sentidos y formas, del capital mexicano sobre el extranjero, recibe el nombre de mexicanización que, hasta hace algunos años era un término no empleado".⁶

4. Para *Jaime Álvarez Soberanis* la "política de simplificación administrativa se fundamenta en la voluntad del ejecutivo federal para que se haga más ágil y eficiente la administración pública, y en el caso concreto de la inversión extranjera directa, se atiendan las propuestas que formulan los interesados a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a la brevedad posible".⁷

Este autor expresa que, con este motivo, en 1988, se crea la Subsecretaría de Regulación de la Inversión Extranjera y Transferencia de la Tecnología de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para otorgar el respaldo operativo al conjunto de acciones que se llevaran a cabo en ese ámbito. El régimen pasado fusionó de nueva cuenta las áreas de política industrial, inversiones extranjeras, traspaso de tecnología y las inversiones y marcas. En 1989 surgió la Subsecretaría de Industrias e Inversión Extranjera (reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de marzo de 1989) que ha puesto énfasis en la desregulación de las actividades económicas.⁸

5. Para *Carlos Arellano García*, la política gubernamental en inversiones extranjeras, en cuanto a integración y legislación, se ha logrado por medio de presiones administrativas, sin fundamentación legal y al respecto opina: "En resumen, directrices oficiales y políticas administrativas, económica y patrióticamente justificadas, pero que no encuentran apoyo en ninguna ley. Cada caso se resuelve en atención a las condiciones particulares de los interesados y con la elástica y subjetiva interpretación del funcionario en turno"... "una regulación administrativa sin base legal se presta al casuismo y al subjetivismo y, además, una actuación administra-

tiva no apoyada claramente en leyes, es violatoria del artículo 16 constitucional que plasma ampliamente el principio de legalidad como fuente de apoyo necesaria a los actos de autoridad".⁹

6. En el campo procesal existen los conceptos procedimiento y proceso con significado diverso, el primero es un conjunto de procedimientos, entendidos éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar. *Cipriano Gómez Lara* precisa: "el procedimiento se refiere a la forma de actuar y en este sentido hay muchos procedimientos... en los procedimientos administrativos encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso, pagar un impuesto o solicitar que se determine el monto de éste o tramitar... cualquier tipo de peticiones regladas".¹⁰

Los procedimientos en la actual ley de inversión extranjera

1. Enunciado de normas adjetivas

En el título sexto, capítulo II, de las atribuciones de la Comisión, el artículo 26, fracción II, la faculta para resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones sobre la participación de la inversión extranjera de las actividades o adquisiciones con regulación específica, conforme a los artículos 8o. y 9o. de esta ley; para establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales y las demás que le correspondan conforme al presente ordenamiento. Mucho se ha hablado respecto a la facultad discrecional de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, como lo señalan Bernardo de la Garza Hesles y Luis Manuel Monterrubio Alcántara: "entre mayor poder discrecional tiene una autoridad, menor seguridad se le brinda al gobernado lo que redundará en una disminución de las inversiones extranjeras".¹¹

El artículo 27 señala entre las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión; notificar las resoluciones de la comisión, a través de la Secretaría.

5. BARRERA GRAF, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*, UN AM., México, 1981, p. 61.

6. RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la inversión extranjera: legislación, políticas y prácticas*, Ed. Azteca, México, 1971, p. 13.

7. ÁLVAREZ SOBERANIS, Jaime, *El régimen jurídico y la política en materia de inversión extranjera en México*, Ed. Themis, México, 1990, p. 95.

8. *Oprcit.* p. 96.

9. ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *OP.CIT.*, p. 551.

10. Gómez Lara, CIPRIANO, *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*, ED. HARÍA, OCTAVA EDICIÓN, MÉXICO 1990, p. 291,

11. Garza Hesles, BERNARDO DE LA Y Monterrubio Alcántara, LILIS MANUEL, *REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO*, TESIS DE LICENCIADO EN DERECHO, ITAM, MÉXICO, 1991, p. 147.

En el capítulo III, de la operación de la Comisión, el artículo 28 establece que la Comisión deberá resolver las solicitudes sometidas a su consideración dentro de un plazo que no excederá de 45 días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud respectiva, conforme al reglamento de la ley; en caso de que la Comisión no resuelva en el plazo señalado, la solicitud se considerará aprobada en los términos presentados, con lo cual se establece la afirmativa ficta.

En el título séptimo, del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el artículo 33 señala que el registro expedirá las constancias de inscripción conforme a los supuestos que contempla, igualmente hará las renovaciones anuales de las constancias en los términos fijados en el reglamento. Estas constancias se complementarán cuando haya modificación, transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de sociedades mercantiles, de sociedades y asociaciones civiles y en general de todos los actos y hechos jurídicos donde intervengan, por si o representadas, las personas obligadas a inscribirse conforme al artículo 32. Respecto a sanciones, conforme al artículo 37, la Secretaría podrá revocar las autorizaciones otorgadas cuando se trate de contravención a las disposiciones de la ley.

El artículo 38 señala como incumplimiento la falta de resolución favorable de la Comisión, cuando ésta se requiera, cuando se realicen actos de comercio sin autorización de la Secretaría, actividades en contravención legal en inversiones neutras, omisión, extemporaneidad, información incompleta o incorrecta, en inscripción, reporte o aviso al registro, casos en los que podrá imponer multas que fluctúan entre mil y cinco mil salarios mínimos.

Tratándose de simulación de actos con el propósito de contravenir lo dispuesto en los títulos segundo y tercero de la ley, la multa será hasta por el importe de la operación e impresa por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para la determinación de la sanción se oír al interesado, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, el tiempo transcurrido y el valor total de la operación.

Los procedimientos de registro y autorización a que se refiere la ley de inversión extranjera se precisan en el reglamento de esta para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1989, vigente en tanto no se emita un nuevo reglamento. En el Título Octavo, relativo al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en el artículo 45 establece el requisito de presentar las solicitudes de

inscripción, modificación, cancelación, avisos e información, que se formularán utilizando los formatos aprobados por la Secretaría, por triplicado, con datos completos, en español y con el pago de derechos respectivos.

El artículo 46 señala que estos formatos se presentarán conjuntamente con los documentos que señale el registro, en caso de otro idioma, con la traducción correspondiente.

Los artículos 47 al 50 señalan los casos en que se ordenarán las inscripciones y anotaciones y la fecha en que surtirán efectos, las cuales podrán ser provisionales y definitivas, según corresponda.

En el artículo 51 se establece la afirmativa ficta, cuando la Secretaría no resuelva en el plazo de veinte días establecido para ello, se entenderá concedida o cancelada la inscripción o la toma de nota solicitada.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el reglamento va más allá de los límites que le corresponden, puesto que reglamenta la ley, por lo que peca de inconstitucionalidad como lo señala el doctor Carlos Arellano García en el análisis, "la facultad reglamentaria surge íntimamente vinculada con la ley que se promulga o que se ejecuta. No es una facultad independiente a la ley, y, no puede estar por encima de la ley".¹²

2. *Objetivos de las normas procedimentales*

Los objetivos de la ley en su conjunto, incluyendo las normas procedimentales, consisten, por una parte, en canalizar la inversión extranjera hacia el país, propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional y por otra parte, que se cumplan las obligaciones que impone la ley a los inversionistas extranjeros, la vigilancia de la aplicación de los proyectos autorizados y la observancia de las demás disposiciones legales aplicables de la materia.

Específicamente los objetivos de las normas procedimentales son brindar seguridad jurídica al gobernado.

La *Ley Federal del Procedimiento Administrativo*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994, en vigor el 1º de julio de 1995, codifica las diversas disposiciones jurídicas en materia administrativa, sin embargo esta ley no derogó los procedimientos administrativos previstos en las diferentes leyes, sólo establece bases y reglas a las que se sujetarán las autoridades en el

12. ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *OP. CIT.*, P. 581.

desarrollo de su función, salvo en materia de recursos, donde no opera ya la supletoriedad de las normas y por ello procederá el recurso de revisión, sujetándose su tramitación a lo dispuesto en los artículos 83 a 96 de esta ley que se cita.

3. Autoridades competentes

Son autoridades competentes el Ejecutivo Federal, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en el marco de las funciones que la ley les confiere.

4. Solicitudes

Tanto para el Registro de Inversiones Extranjeras, como para la autorización de proyectos para la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se inicia el trámite a través de solicitudes, conforme a los formatos ya elaborados, aprobados y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, los cuales facilitan a los interesados o representantes.

5. Tramitología

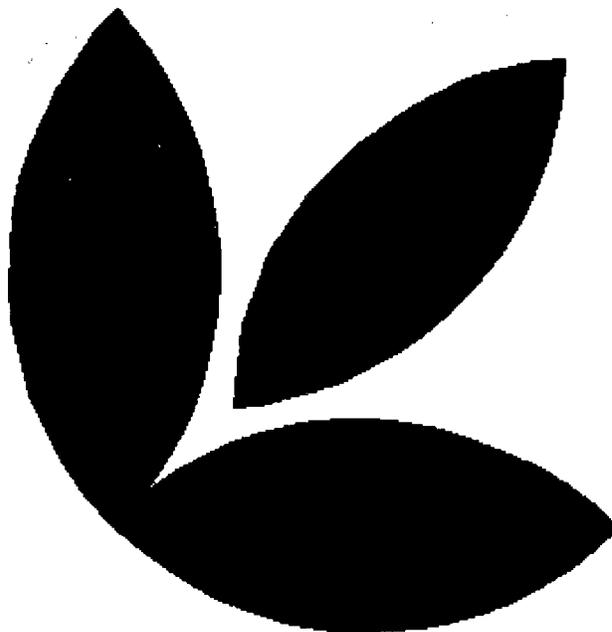
El trámite se inicia con la presentación, ante la 'ventanilla única', de la solicitud, por triplicado, la cual deberá llenarse con los datos completos que la Secretaría requiera, conforme al mencionado formato y acompañarse de toda la documentación relativa.

La documentación se recibe en la Dirección General de Inversiones Extranjeras, para su turno, según corresponda, al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en aquellos casos en que no se requiere la previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; en el caso que se requiera la autorización de la Comisión mencionada, la documentación se remite a la Dirección General de Inversiones Extranjeras, Subdirección de Evaluación de proyectos, donde se integra un expediente y además una carpeta con toda la información necesaria, que es turnada a la Comisión para incluirla en el calendario de sesiones, en el periodo que corresponda.

6. Resoluciones

Las resoluciones que corresponde dictar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en materia de inversiones extranjeras, son de dos clases: a) las que se refieren al registro, que puede ser negado o autorizado el registro, modificación, ampliación o cancelación, según sea el caso; y b) las que corresponden a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, notificadas por el Secretario Ejecutivo, facultado en términos de la ley.

En caso de que proceda la imposición de sanciones determinadas en la ley, previamente a esa resolu



ción, se oirá al interesado en defensa, con lo cual se respeta la garantía de audiencia prevista constitucionalmente.

En este caso, se sigue un procedimiento en forma de juicio, en el que se pueden aportar pruebas, para llegar al acto de privación dictado por una autoridad administrativa; al respecto Carlos Arellano García, señala: "Es de explorado derecho, en el sistema mexicano que, se puede llegar al acto de privación por la autoridad administrativa, siempre y cuando se dé oportunidad al gobernador de ser oído en sus respectivas argumentaciones y de aportar los elementos de prueba necesarios para apoyar sus aseveraciones".¹³

7. Recursos

Cuando proceda inconformarse contra las resoluciones dictadas en materia de inversiones extranjeras por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las partes interesadas pueden invocar el recurso de revisión, mismo que deberá plantearse dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la resolución. Al respecto Jaime Álvarez Soberanis, en relación al reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, señala que el capítulo VIII se refiere a la substanciación del recurso de reconsideración (hoy de revisión). "Este capítulo es de carácter procedimental y se refiere a como computar los plazos, además de remitir el Código Fe-

13. ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 50.

deral de Procedimientos Civiles para la recepción, administración y desahogo de las pruebas".¹⁴

Contra la resolución que se dicte con motivo del recurso de revisión no procede algún otro recurso, por lo que sólo queda el juicio constitucional.

8. Amparo

El juicio de amparo es procedente siempre y cuando se agoten los recursos ordinarios establecidos y en caso de violación a las garantías individuales del quejoso, en la resolución o durante el procedimiento.

Investigación de campo

En el momento de hacer la investigación, en la Secretaría de Comercio y Fomento industrial, Dirección General de Inversiones Extranjeras, donde muy escaso personal se encontraba laborando, a pesar de ser casi medio día, este hecho me hizo recordar lo dicho por Samuel Ignacio del Villar "por grandes que sean las facultades que la ley reconoce a la Comisión, para introducir coherencia y racionalidad al sistema en su conjunto, está sujeta a las limitaciones que le imponga la inercia burocrática que se ha generado a lo largo de treinta años de crecimiento desordenado del sistema... la efectividad de la Comisión está también limitada por su dependencia presupuestal de otro órgano gubernamental, la Secretaría de Comercio".¹⁵

1. Funcionarios informadores

Primeramente fui atendida por la licenciada Arcelia Jiménez, en el Departamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; enseguida me atendió la licenciada Irma Hidalgo, subdirectora del área de evaluación de proyectos de la Dirección de la Comisión de Inversiones Extranjeras, quienes amablemente accedieron a contestar el cuestionario y proporcionaron la siguiente información:

2. Cuestionario formulado y respuestas dadas

En la Dirección General de Inversiones Extranjeras, Departamento de Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

*Pregunta*¹. ¿Cuáles son las actividades del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras?

Respuesta: Recibir las solicitudes que presenten los interesados, expedir constancias de inscripción, renovación anual y en general todas las constancias que conforme al artículo 32 de la Ley de Inversión Extranjera, corresponde tramitar, una vez obtenidos informes y documentos de otras autoridades o de los interesados.

Pregunta: ¿Cómo se presenta la solicitud ante la Secretaría?

Respuesta: La solicitud de registro, en un formato o machote proporcionado por la Secretaría, que debe ser llenado con los datos completos, por duplicado y presentados junto con la documentación completa; y en escrito o promoción libre en aquellos trámites no contenidos en el formato. Esta documentación se entrega a través de la 'ventanilla única' instalada en la planta baja, accesible al público.

Pregunta: ¿Cuánto tiempo ocupa el trámite para que se dé una resolución de la Secretaría?

Respuesta: La información contenida en la documentación es capturada en computadora, lo cual se hace cuando mucho en un día; cualquier aviso que se dé posteriormente, se tramita en un tiempo aproximado de 20 días.

Pregunta: ¿En qué caso procede la imposición de multas?

Respuesta: En caso de omisión, cumplimiento extemporáneo, presentación de información incompleta o incorrecta, reporte o aviso al registro por parte de los sujetos obligados, por lo general las multas son del importe de cien salarios mínimos; lo más común es que se impongan por extemporaneidad.

Pregunta: ¿Cuál es la utilidad que representa el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras?

Respuesta: Se refleja en la estadística, se mantiene al día el registro y se cuenta con la información necesaria que permite la Secretaría cumplir con sus funciones, como es el informe anual del comportamiento de la inversión extranjera. *Pregunta:* ¿Cómo detecta el registro la omisión o extemporaneidad en el registro?

Respuesta: No hay un control propiamente dicho, la información se obtiene a través del *Diario Oficial de la Federación*, donde se hace la publicación de los movimientos o cambios de las empresas.

Pregunta: ¿Cómo se da la autorización o aprobación del registro?

Respuesta: Mediante un oficio que se entrega a los interesados, a su representante o gestor oficioso;

14. ÁLVAREZ SOBERANIS, Jaime, *Inversión Extranjera y Transferencia de tecnología*. Compilación: BANDERAS CASANOVA, Juan, *Política, Economía y Derecho de la Inversión Extranjera*, UNAM, ENEP-Acatlán, México, 1984, p. 277.

15. DEL VILLAR KRETCHMER, Samuel Ignacio, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", *Revista Foro Internacional*, v. 15, núm. 3, enero-marzo, 1975, p. 374.

opera la afirmativa ficta, en caso de no obtenerse respuesta de parte de la Secretaría en el plazo indicado por la ley, que es de veinte días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud.

En la misma Dirección General de Inversiones Extranjeras la subdirectora del área de evaluación de proyectos de la Dirección de Inversiones Extranjeras, licenciada Irma Hidalgo, me atendió en una actitud amable pero reservada, ya que no me permitió el acceso a un expediente o carpeta relativos a la materia, argumentando que contiene datos confidenciales que sólo a los interesados puede permitirles. A pesar de esto, contestó a las preguntas como sigue:

Pregunta- ¿Cuáles son los trámites que siguen a la presentación de la solicitud en los casos en los que se requiere la intervención de la Comisión? *Respuesta*: Se recibe la solicitud con sus anexos, documentación con la cual se integra un expediente y se analiza para determinar si está completo, en caso contrario, se establece una comunicación directa con el o los interesados para reunir toda la información o documentación faltante; hecho esto, se estudia y el área hace una recomendación. Esta recomendación forma parte de una carpeta adicional al expediente que forma parte de un dictamen económico donde se señalan los datos básicos, objetos, antecedentes, evaluación del proyecto y la mencionada recomendación.

Pregunta: ¿Por qué se elabora una carpeta y no solamente el expediente?

Respuesta. Esta carpeta se integra con los dictámenes que elabora la subdirección, integrada con toda la información y los datos del expediente para facilitar la localización de los mismos a la Comisión, en el momento de sesionar; lo cual ocurre cada mes, conforme a la lista de asuntos integrados que previamente se elabora, conforme a las solicitudes presentadas en ese mes. *Pregunta*: ¿Cuánto tiempo le lleva integrar debidamente la carpeta con la información necesaria para la deliberación de la Comisión?

Respuesta: Depende de la rapidez con que las dependencias gubernamentales relacionadas y los interesados proporcionen la información, normalmente hay demora como de quince días, toda la información se revisa antes, que esté de acuerdo con los datos de la solicitud; el interesado debe justificar el proyecto y señalar el beneficio que trae al país, la organización económica de la empresa y la inversión en activos, ya que la autorización de la Comisión tiene por objeto establecer cuales inversiones sí se justifican y evaluar los proyectos.

Pregunta: ¿Cuál es el trámite que se sigue después de que la Comisión decide autorizar un proyecto de inversión?

Respuesta: Si está de acuerdo, es decir, si se autoriza el proyecto la Comisión dicta una resolución y se elabora el oficio respectivo que se entrega, por lo general, al representante de la o las personas interesadas. Este oficio lo firma el Director General, comunicando lo resuelto por la Comisión, la autorización se condiciona a cumplir con los requisitos relacionados con este trámite, conforme a lo mandado en la regulación.

Pregunta: ¿Qué ocurre si no se autoriza ni se gira el oficio comunicando la resolución de la comisión?

Respuesta: Se acostumbra la afirmativa *ficta* durante todo el año, excepto en el mes de diciembre, por el periodo de vacaciones y en virtud de que se suspenden las labores; esta medida se comunica por medio de una circular.

Pregunta: ¿Cuál es la utilidad de las resoluciones de la Comisión de Inversiones Extranjeras?

Respuesta: A través de las resoluciones se establecen los criterios de evaluación conforme a la competencia que le dan los artículos 8o. y 9o. de la ley, no obstante cada caso se resuelve conforme al mismo, aunque se basa en las resoluciones generales de la Comisión.

Pregunta: ¿Existe algún otro trámite, diverso de las autorizaciones de inversión, que requiera, intervención de la Comisión?

Respuesta: El formato o machote está elaborado de acuerdo con la ley anterior, aun cuando se piensa en elaborar los nuevos machotes y el escrito libre solicitando a la Comisión autorización para el tipo de proyecto que pueden ser nuevas sociedades, nuevo campo de actividad, autorización ya otorgada. En todos los casos, el interesado debe justificar el proyecto, señalar el beneficio que trae al país; y como en el formato de solicitud, lo marcado en el punto 1, los datos de la empresa; en el punto 7, organización económica de la empresa y la inversión en activos; igualmente la subdirección revisa toda la información y documentación, recaba lo faltante y una vez integrada la carpeta lo turna a la Comisión para su resolución.

3. Machotes para solicitud de registro ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y de solicitud de autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Se proporcionan a los solicitantes a través de las ventanillas de atención al público.

Conclusiones

1. La finalidad del decreto de 29 de junio de 1944 fue para proteger al país de los capitales provenientes de lugares donde había economía de guerra; se fijaron límites de inversión extranjera.
2. La regulación de la inversión extranjera se dio a través de la discrecionalidad otorgada a la Comisión Consultiva Intersecretarial, creada por acuerdo de 23 de junio de 1947, con el fin de coordinar la aplicación de las disposiciones relativas a esta materia.
3. El acuerdo de 29 de abril de 1971, dictado con el fin de eliminar a prestanombres en la apropiación de bienes inmuebles en la zona prohibida, autoriza a los extranjeros a adquirir como fideicomisarios certificados de participación inmobiliaria, mediante fideicomisos.
4. A partir de 1973, con la expedición de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, se trató de incorporar en un sólo cuerpo legislativo, las disposiciones del acuerdo, donde se fijan las condiciones y los límites a que se sujeta la inversión extranjera. Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras encargada de fijar los criterios para la autorización de las inversiones extranjeras mediante resoluciones generales y específicas.
5. En 1989 se emite el reglamento de la citada ley, el cual no fue expedido conforme a la facultad reglamentaria del ejecutivo, sino que va más allá de lo que la ley regula, señalando entre otras cosas derogaciones de disposiciones anteriores y aplicación de facultades no contenidas en la ley, a todas luces inconstitucionales, hasta 1993 en que se expide la ley vigente.
6. Los procedimientos que establece la actual ley, son de carácter administrativo, a veces consiste en trámites para el registro y autorización de inversiones extranjeras, conforme a las formas aprobadas por la Secretaría; avisos de modificación, cancelación, fusión, escisión y en general cualquier cambio que se suscribió; y finalmente los procedimientos en forma de juicio, por incumplimiento a las obligaciones contenidas en la ley, para la imposición de las sanciones que correspondan.
7. Las resoluciones que corresponde dictar a la Secretaría, a través del registro o de la Comisión, pudieran no dictarse jamás en virtud de la afirmativa ficta establecida en la ley, lo cual ocurrirá a menos que la parte interesada expresamente lo solicite.

8. La expedición del reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera ha propiciado la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos en la constitución e inscripción de empresas con inscripción foránea y ha adoptado mecanismos innovadores para realizar proyectos de inversiones extranjeras en el país.

9. En la ley vigente y en el reglamento citado, se da una apertura total a la inversión extranjera, política de promoción adoptada por el gobierno mexicano.

Bibliografía

4. LVAREZ SOBERANIS, Jaime, *El Régimen Jurídico y la política en materia de inversión extranjera en México*, Ed. Themis, México, 1990.

4. LVAREZ SOBERANIS, Jaime, *Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología*, Compilación: BANDERAS CASANOVA. Juan, *Política, economía y derecho de la inversión extranjera*. ENEP-Acatlán, México, 1984.

RELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*. Ed. Porrúa, S.A., México, décima edición, 1992.

RELLANO GARCÍA Carlos, *Teoría General Del Proceso*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.

3ARRERA GRAF, Jorge, *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*, UNAM, México, 1981.

DEL VILLAR KRETCHMAR, Samuel Ignacio, *Revista Foro Internacional*, "El sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera; elementos y deficiencias generales", v.15, núm. 3, enero-marzo, 1975.

3ARZA HESLES, Bernardo de la y MONTEERRUBIO ALCÁNTARA, Luis Manuel, *Regulación de la inversión extranjera en México*, Tesis de Licenciado en Derecho, ITAM, México, 1991,

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Ed. Hará, octava edición, México, 1990.

GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Capitalización de la deuda externa mexicana*, Cuadernos de posgrado. ENEP-Acatlán, UNAM, Serie A, núm. 1, 1987.

GÓMEZ PALACIO Y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio. *Inversión Extranjera directa*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.

RAMOS GARZA Oscar, *México ante la inversión extranjera; legislación, políticas y prácticas*, Ed. Azteca, México, 1971.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Inversión Extranjera.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Extranjera y Regular la Inversión Privada.