

PALABRAS PRELIMINARES

Este libro reproduce en lo sustancial el curso que impartí en la División de Estudios Superiores de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el primer semestre de 1980.

Como su nombre lo indica, contiene el análisis de la legislación sobre las inversiones extranjeras; o sea, de la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*; de otras muchas leyes anteriores a esta última que también contienen disposiciones sobre la materia, como por ejemplo, la *Ley del Petróleo*, la *Ley Minera*, la *Ley de Bancos*; el *Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras*, y de las dieciséis resoluciones generales que hasta la fecha en que este estudio entra a la imprenta (abril de 1981), ha dictado la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. No todas, sino solamente algunas de esas R.G. contienen disposiciones normativas; otras constituyen resoluciones reglamentarias de ciertas disposiciones de la L.I.E., y otras más, sólo son interpretativas de éstas. Por comodidad de lenguaje meramente, considero a todas ellas como “legislación” a pesar, insisto, que no siempre se trata de leyes en sentido material o formal. Obviamente, se analiza en el libro el alcance y el carácter de las dieciséis resoluciones, que cuando contienen leyes, contrarían la disposición constitucional de que ellas sólo pueden dictarse por el Poder Legislativo, o por el titular del Poder Ejecutivo si se trata de disposiciones reglamentarias.

En esta obra se estudian tanto las disposiciones de la legislación como el espíritu de la ley, cuando he considerado que esto es necesario a efecto de fijar el alcance real de ciertas normas y la intención del legislador; en cambio, no es materia de análisis detenido, y sí solamente de indicaciones breves y ocasionales, las carencias y deficiencias de la L.I.E., que no son pocas y sí muy serias y trascendentales, en cuanto a inversores e inversiones, realmente extranjeras. Dejo a otros investigadores, más que juristas, políticos, economistas y sociólogos, el considerar esas graves carencias y proponer, esta vez sí, a los juristas, su reglamentación adecuada.

A la *ratio legis* se acude con frecuencia, frente a textos legales incompletos e inadecuados, que de aplicarse literalmente o desde un punto de vista de estricta técnica jurídica, conducirían a permitir propiciar inversiones que claramente prohíbe o restringe la Ley.

Así, por ejemplo, cuando la fracción iv del artículo 2º L.I.E., habla de

empresas mexicanas, debe admitirse que se refiere tanto a negociaciones como a sociedades, mercantiles y civiles; o cuando los artículos 23 fracción IV y 25 hablan de "títulos representativos de capital", no sólo se refieren a las acciones emitidas por las sociedades anónimas y en comandita por acciones, sino también a las partes sociales o cuotas de interés de las sociedades personales y de las sociedades civiles, a pesar de que dichas partes o cuotas no sean títulos, ni menos representativos de capital.

Las carencias y omisiones de la ley que no pueden suplirse por su interpretación, ni por disposiciones reglamentarias que se dictaran, ni mucho menos por disposiciones generales o especiales de la CNIE, sólo pueden salvarse a través de reformas y adiciones a la L.I.E.

Entre los defectos jurídicos de que adolece la Ley, que a mi juicio no es posible superar con una interpretación analógica o extensiva de las disposiciones que ella contiene, ni tampoco en función del espíritu del legislador, está el que no se considere como I.E. la realizada por ciertas personas físicas que nuestras leyes (*Constitución Política, Ley de Nacionalidad y Naturalización*) consideran como mexicanas, a pesar de su radicación permanente en el extranjero y de que los capitales que inviertan vengan de fuera, y sus frutos o productos salgan de nuestro país.

Y quizás también el caso, no comprendido en el texto del artículo 8º de la Ley (y que se presta a dudas sobre su inclusión por analogía), de que una empresa mexicana sin personalidad jurídica, con participación mayoritaria de capital extranjero (consorcios, asociaciones profesionales o en participación, negociaciones con titulares individuales, etcétera), pueda adquirir o arrendar empresas mexicanas ya establecidas, o la mayoría de sus activos.

La más grave de las omisiones de la L.I.E., concierne a la libertad de remisión al extranjero, por la I.E. radicada en México, de los frutos (intereses, dividendos, rentas, regalías) que obtiene de las inversiones que aquí realiza. La descapitalización y la sangría que, en medida creciente, esto implica y ha implicado a nuestra economía y al desarrollo del país, debe llevar al legislador a regular muy pronto esta materia; como lo hacen muchos de los países de igual o mayor grado de evolución económica a la nuestra. Esto implicaría muy probablemente el control de cambios, que, por lo demás, considero urgente de establecer, así como la modificación consecuente de una política que es tradicional entre nosotros (no por ello menos nociva), como lo fue en su tiempo mantener estable artificialmente el tipo de cambios de nuestra moneda.

Pese a sus defectos y omisiones, la L.I.E. es una buena ley. En ocasiones, no se aplica, pero ello es más por defectos del sistema jurídico mismo, que por vicios de ella. Que, por ejemplo, la sanción del artículo 31 de la Ley, en el caso del delito de simulación fraudulenta que ahí se tipifica, aún sea letra muerta (Samuel del Villar), no se debe a errores de la Ley, ni del

precepto que creó el delito, sino, principalmente, a la existencia de las acciones al portador en poder de inversionistas mexicanos, lo que dificulta en grado sumo probar la simulación del prestanombre. Sería cuestión, como propuse dentro de la comisión redactora de la Ley de Sociedades Mercantiles y como se proponía en el Anteproyecto de la L.I.E., de abolir esas acciones, que en nuestro medio constituyen el instrumento más idóneo para ocultar el origen de fortunas mal habidas y el nombre de inversores extranjeros y mexicanos, y para defraudar impunemente a acreedores, a trabajadores, al fisco.

Es buena la Ley, por conservar nuestra tradición de aplicación casuista de la regulación de la I.E. a base de las amplias facultades discrecionales que otorga a la CNIE, no sólo para admitir y negar la I.E., sino también para condicionarla e incluso, para ubicarla geográficamente donde mejor convenga. Ciertamente, el ejercicio de dichas facultades puede llevar a abusos y a corrupción de los funcionarios encargados de aplicar la ley o de dictar acuerdos y resoluciones. Se ha dado lugar a abusos cuando la CNIE no aplica los criterios que la misma Ley señala (artículo 13), para que dicte sus resoluciones o acuerdos; o bien, cuando la propia Comisión se encarga de fijar nuevas pautas para dictar resoluciones, como sucede en casos de fideicomisos (R.G. número 9), o de adquisiciones bursátiles de acciones por extranjeros (R.G. número 5).

La corrupción, en cambio, ha estado ausente de la Comisión y de los funcionarios y empleados. Por muchas cosas se les ha criticado (lentitud, papeleo, sigilo, veleidad, abuso de poder), pero no se ha dicho que ellos comercié con su cargo y en sus funciones. Esto, muestra la bondad del sistema, y la alta calidad moral y técnica de quienes hasta ahora se han encargado de aplicar la ley.

Quiero agradecer a la señorita Lourdes Mendieta Bello, secretaria del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, su constante y siempre amable colaboración, primero para descifrar mi letra y después para mecanografiar el material que compone este libro,

EL AUTOR