

Iniciativa de ley sobre inversión extranjera

NOTICIA

El 26 de diciembre de 1972, el presidente de la República, Lic. Luis Echeverría, envió al H. Congreso de la Unión, para su consideración, la "Iniciativa de Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", en la cual se agrupan "los instrumentos adecuados para llevar adelante una política coherente", tendiente a "impulsar nuestro desarrollo y garantizar su autonomía".

A continuación se reproducen íntegramente los textos de la exposición de motivos y de la mencionada Iniciativa de Ley.¹

TEXTO

La iniciativa de ley que hoy se somete a la consideración del Poder Legislativo tiene el propósito de cubrir un campo insuficientemente tratado en nuestro derecho positivo y que ha suscitado, durante años, el interés e incluso el debate en la opinión pública por la trascendencia que reviste para el desenvolvimiento y la independencia económica del país.

¹ Para una visión más amplia sobre la materia, véase "La inversión extranjera en México" y "Cuatro comentarios en torno a las reglas de la inversión extranjera en México", *Comercio Exterior*, México, octubre de 1972, pp. 937-944 y 945-951 respectivamente.

Pocos temas tan controvertidos en las naciones que se encuentran en vías de desarrollo como aquellos referentes a sus relaciones económicas con el exterior y, en particular, al papel que debe asignarse a las inversiones extranjeras y a la manera como éstas deben ser reguladas. A ninguna de estas cuestiones se puede dar respuesta en abstracto.

La función del capital foráneo está determinada por el nivel de desarrollo alcanzado por un país, su experiencia histórica, los objetivos nacionales que se haya fijado y las necesidades concretas a las que deba hacer frente en una época determinada de su proceso de crecimiento.

Las actitudes extremas frente a este problema son reveladoras, sin embargo, de posiciones ideológicas. Habrá siempre quienes pugnen por un crecimiento económico exclusivamente cuantitativo que relegue a un impreciso futuro la satisfacción de las necesidades sociales, no repare en los procedimientos políticos empleados para alcanzarlo y conciba el progreso como reflejo de la influencia de una metrópoli.

Para quienes así piensan, la exigencia primordial del desarrollo es el incremento de la capitalización, sin consideraciones selectivas en cuanto a las fuentes originarias de la inversión y ninguna limitación respecto a las ramas de actividad económica en que ésta se efectúe. Aun sin pretenderlo, los intereses de esos sectores se identifican con los de las tendencias hegemónicas de la economía y de la política internacionales.

Por otra parte, nadie puede sostener la viabilidad de una autarquía económica que nos situaría al margen de las corrientes tecnológicas modernas y nos aislaría de los beneficios que puede aportar el capital foráneo. Supuesto que los países en vías de desarrollo están necesitados de acelerar sus procesos de modernización, de recibir por diversos medios las divisas que exige su crecimiento y de aprovechar las ventajas que ofrece la economía internacional, las actitudes aislacionistas sólo encubren el propósito inconfesado de propiciar un mero traslado a otra esfera de dependencia.

La realidad económica es mucho más compleja. Para que los vínculos entre los países sean mutuamente provechosos deben ajustarse a los intereses legítimos y a los propósitos nacionales que cada uno se haya fijado. De otro modo, sólo se obtiene la perpetuación, con cualquier signo, de relaciones de dependencia que hoy los pueblos del Tercer Mundo unánimemente rechazan.

Vivimos una época en que debemos completar y afianzar la descolonización política con una auténtica descolonización económica. El progreso científico y tecnológico ha permitido que algunas naciones acumulen volúmenes de riqueza y de conocimientos técnicos que les otorgan una singular preponderancia para decidir el destino de millones de hombres en vastas áreas del planeta.

La independencia política, el rescate de los recursos naturales y aun el dominio exclusivo por parte de los nacionales de un país de ciertas actividades fundamentales, no bastan para asegurar una autonomía plena frente a los centros de decisión económica del exterior.

Las relaciones económicas siguen siendo regidas, a pesar de los esfuerzos realizados en diversos foros multinacionales, por un desequilibrio real entre los países, que deforma las leyes del mercado y confiere ventajas considerables a las naciones que poseen mayor capacidad de negociación.

Este hecho indiscutible es el que movió al Ejecutivo Federal a proponer en la Tercera Reunión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, en abril de este año, la adopción de una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados que ha recibido la aprobación en principio de la mayor parte de los países del mundo y cuyo objeto es, precisamente, asegurar la autodeterminación económica de los países en proceso de evolución y establecer un compromiso universal para que las relaciones económicas sean regidas por normas de cooperación y de justicia.

Si los derechos de toda nación a disponer libremente de sus recursos naturales; a determinar las modalidades de su estructura económica; a someter a los extranjeros que realicen en su territorio actividades económicas, a las normas jurídicas del país receptor, son principios fundamentales reconocidos por la comunidad internacional, deben ser respetados por los países más poderosos y por las corporaciones transnacionales.

Las corrientes de capital y tecnología de las naciones más evolucionadas pueden ser instrumentos significativos de promoción económica si se ajustan a las normas y a las metas de los países a que acuden; pero si trasgreden las leyes, si actúan exclusivamente en su propio beneficio o si intervienen en los

asuntos internos de las naciones receptoras, se convierten en factores distorsionantes de la vida social y provocan su propio rechazo.

Las normas contemporáneas de la convivencia internacional repudian toda forma de explotación de los países débiles. Por tanto, la inversión extranjera ya no puede considerarse como expresión exclusiva de los intereses de los países en que se origina. Hay un consenso cada día más generalizado, que confiere al capital extranjero un papel complementario e invariablemente subordinado a las decisiones internas que, para su desarrollo, han tomado los países que lo reciben.

México ha reiterado su decisión inquebrantable en el sentido de que, a pesar de lo imperiosa que pudiera ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, nunca habrá de colocar el patrimonio ni el futuro de la nación a merced de intereses que no sea los intereses de los mexicanos.

Cada época de nuestro proceso histórico ha implicado un reajuste de nuestras relaciones económicas con el exterior. Las secuelas de un régimen colonial que se prolongó por espacio de más de tres siglos y el penoso proceso de formación del Estado mexicano, propiciaron relaciones de intercambio que contrariaban las expectativas de un desarrollo autónomo. Grandes consorcios extranjeros establecieron industrias extractivas que sólo beneficiaban de manera marginal a nuestro país.

Esa es la razón por la que nuestra Revolución tuvo desde sus orígenes una orientación de claro signo nacionalista. México había adquirido conciencia de que los primeros pasos de nuestra industrialización prolongaban peligrosamente antiguas sujeciones coloniales. Rechazó, en consecuencia, la explotación desmedida de sus riquezas naturales y humanas, a la vez que las injusticias sociales y las deformaciones económicas y políticas que ésta generaba.

El Constituyente de 1917 estableció las bases de un desarrollo independiente de la nación mexicana. No sólo confirió una función social a la propiedad, sino que estipuló el derecho de fijarle las modalidades que dicte el interés público y determinó los derechos de la nación sobre el territorio, el subsuelo y los mares adyacentes.

El desenvolvimiento posterior de nuestras instituciones ha permitido reivindicar la propiedad territorial para los mexicanos, rescatar nuestros recursos básicos y, en muchos casos, nacionalizar su explotación, así como extender, con autonomía, nuestra red de infraestructura y de servicios públicos. Paralelamente, se fueron determinando, a través de diversas medidas legales y reglamentarias, áreas de actividad económica que deberían ser manejadas de manera exclusiva o predominante por mexicanos.

La experiencia histórica de México, las normas constitucionales que lo rigen y las determinaciones que ha tomado para su porvenir, lo obligan hoy a garantizar, mediante normas más precisas y políticas más racionales, que la absorción de capital extranjero no mengüe nuestra capacidad de decisión soberana.

La urgencia de multiplicar nuestra producción y de mejorar nuestros sistemas productivos, así como la de incrementar

considerablemente las oportunidades de empleo, nos indica también la conveniencia de mantenernos abiertos al capital y a los conocimientos foráneos, e incluso promoverlos en aquellas actividades y bajo las condiciones que resulten provechosas.

La inversión extranjera ha venido contribuyendo durante los últimos años a nuestro desenvolvimiento, al complementar el ahorro interno y favorecer de este modo un más elevado ritmo en la tasa de formación de capital. Sin embargo, nuestros objetivos económicos obedecen ahora a una nueva política que ya no busca solamente el incremento neto del producto o una industrialización a cualquier precio. La nación ha decidido, por una parte, propiciar equilibradamente los aspectos culturales, sociales y económicos de su desarrollo y, por la otra, no dejarse seducir por espejismos que acabarían por llevarnos a nuevas formas de sometimiento.

El país se ha propuesto aumentar el poder de compra de sus habitantes a fin de que sea un mercado ampliado a las grandes mayorías el que impulse y determine la estructura de la producción. Ha decidido también elevar con mayor vigor la capacidad de sus recursos humanos a fin de no perpetuar formas serviles de trabajo y acceder a niveles superiores de desarrollo por un sustantivo mejoramiento tecnológico. Ha optado, en suma, por un desarrollo cualitativo y por un crecimiento compartido como métodos y objetivos de una política compatible con los principios que sustenta.

La comunidad de nuestra industrialización lleva aparejada la necesidad de recibir aportes considerables de capital y de tecnología provenientes del exterior. La exigencia de modificar su orientación nos obliga a recibir esas contribuciones de manera cada vez menos indiscriminada, y a establecer criterios diferentes a la simple relación costo-beneficio que caracteriza el funcionamiento de las empresas transnacionales. Nos induce a apartarnos, firmemente, de sistemas de relación con el exterior en que los países más poderosos imponen sus "reglas del juego" y, los más débiles, debido a su escaso poder de negociación, adoptan modelos de crecimiento supeditados a los intereses de las potencias económicas.

La presente iniciativa no sólo tiende a regular la inversión extranjera, sino a promover y fortalecer la empresa mexicana. La nueva estrategia de nuestro desarrollo, acelerado, pero con justicia, requiere la contribución decidida de todos los sectores nacionales. De ahí la importancia que hemos concedido al fomento de la empresa mexicana, considerada como unidad productiva que, dentro de un régimen de economía mixta, sea garante del crecimiento autosostenido.

Son ya numerosas las leyes y disposiciones que testimonian el propósito invariable del gobierno de otorgar mayor participación a la empresa privada mexicana en la realización de los objetivos nacionales; de inducirla, por la persuasión y por diversos estímulos, a contribuir más activamente al crecimiento económico, a la absorción de mano de obra, a la descentralización y al incremento continuo de la productividad y de las exportaciones.

Para este efecto, se han creado durante la actual administración estímulos de carácter fiscal, se han establecido tasas diferenciales de crédito; se han instituido nuevos instrumentos

crediticios o fondos como el de Fomento Industrial, para que el Estado participe de manera complementaria en la creación de empresas nacionales; medidas tendientes, todas ellas, al fortalecimiento de la empresa mexicana.

Consecuente con esta actitud, el Estado no considera conveniente que la inversión extranjera desplace a la empresa mexicana, porque ello equivaldría a frustrar décadas de esfuerzo en favor de una industrialización independiente.

Tampoco es deseable que el capital foráneo incurra en prácticas monopolísticas o limite nuestra posibilidad de superar la dependencia tecnológica. En este sentido enviamos a ese Honorable Congreso la iniciativa de ley, ahora en estudio, que creará el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y del Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

Mediante esa iniciativa se procura regular la importación de tecnología para que se efectúe de la manera más conveniente a los intereses del país y para eliminar obstáculos que frenen o subordinen nuestro desarrollo. Con ésta, se trata de complementar la anterior para que, no sólo la tecnología, sino también el capital que se recibe del extranjero, se ajuste a los objetivos nacionales.

Nuestro ritmo de crecimiento se vería frenado y los efectos de la inversión extranjera contrarrestados si la carga excesiva de regalías, pagos por asistencia técnica y remisiones de utilidades redundaran en descapitalización. Es preciso, además, velar por que se diversifiquen las fuentes en donde se origina el capital y porque las inversiones foráneas no deterioren de manera directa o indirecta, los valores culturales, sociales y políticos del país, que constituyen el sustento real de su autonomía.

Serán, en cambio, bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con nosotros las tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento; que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía, y nos hagan partícipes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no impongan patrones de consumo innecesario, capaces de distorsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país.

La política económica del país exige, entre otros requisitos, una elevación sustancial del volumen de las exportaciones, tanto de productos tradicionales como de bienes semielaborados e industrializados. En numerosas ramas de la actividad económica, la asociación de capitales foráneos con capitales nacionales puede redundar en un impulso considerable a nuestra capacidad para exportar. En rigor, los estímulos e instrumentos administrativos creados por el gobierno para alentar nuestras ventas al exterior, como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y los Certificados de Devolución de Impuestos, favorecen tanto la exportación que realizan empresas exclusivamente mexicanas como la que llevan a cabo aquellas en que está presente el capital foráneo.

La inversión extranjera encuentra en México un marco de

estabilidad social, una infraestructura construida por el esfuerzo de los nacionales, un sistema de libre convertibilidad cambiaria y un mercado interno cuya potencialidad es enorme. Para hacer rentable la inversión de capital foráneo, no requerimos otorgarle privilegios especiales, estímulos excesivos ni concesiones artificiales. Menos aún estamos dispuestos a sacrificar, en aras de una capitalización sin objetivos, las metas de la comunidad mexicana.

Por fortuna, están desapareciendo en el mundo los métodos de contratación económica que concedían ganancias ilimitadas a los capitales internacionales derivadas de la extrema desigualdad entre las partes. Nos es útil la aportación exterior y por ello la recibimos, en condiciones de equidad, dentro de los campos de actividad que derivan de nuestras propias necesidades. No deseamos ni permitiremos formas de subordinación; aspiramos, en cambio, a establecer condiciones dignas de asociación con el exterior. Dentro del marco de las leyes, los empresarios mexicanos deberán actuar con sagacidad y patriotismo para ser socios, nunca empleados, del capital extranjero.

Nuestra actitud es franca y amistosa hacia todos los países. Sustentamos una ideología nacionalista que supedita al interés prioritario de México cualquiera otra consideración pragmática. Ello no implica actitud aislacionista ni xenofobia respecto del mundo que nos rodea. El engrandecimiento del país y el fortalecimiento de sus valores deben ser compatibles con una mayor relación económica con el exterior si nuestras instituciones son firmes, sus normas claras y auténtica la decisión patriótica de los mexicanos.

Estas son las razones que han movido al Ejecutivo para someter a este Honorable Congreso el presente proyecto de ley que contribuirá, sin duda, a otorgar mayor seguridad jurídica tanto a los empresarios mexicanos como a los extranjeros. Las normas que se proponen permitirán a nuestros nacionales definir con mayor claridad su asociación con el capital foráneo y a los extranjeros conocer con precisión las oportunidades que se les ofrecen para contribuir a nuestro desarrollo y los límites de su participación.

Hasta ahora, la inversión extranjera ha sido regulada por leyes o disposiciones específicas que se aplican a ramas determinadas de la actividad económica. Se ha configurado así un régimen en el que existen actividades reservadas de manera exclusiva al Estado y actividades en las que sólo pueden participar mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; en las que se exige una mayoría superior al 51% de participación de capital mexicano; y en las que se establece que el capital mexicano deberá participar en un 51% como mínimo. Sin embargo, no ha habido hasta ahora disposiciones que regulen la inversión extranjera en la gran mayoría de las actividades económicas.

El decreto expedido el día 29 de junio de 1944 concede facultades a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar, limitar o condicionar la inversión extranjera; pero la falta de normas precisas ha hecho que estas facultades se hayan ejercido de manera muy limitada.

La iniciativa de ley que someto a la consideración del Honorable Congreso recoge las normas que se han expedido para regular actividades específicas y señala como regla general

que, en todas las demás, la inversión extranjera sólo podrá participar hasta un máximo de 49%. Se establece, asimismo, la norma de que los extranjeros no podrán participar dentro de los órganos de administración de la empresa en una proporción mayor a su participación en el capital.

Se prevé en la iniciativa que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana acepten, por ese mismo hecho, renunciar a la protección de su gobierno por lo que a esos bienes se refiere, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido. Esta disposición recoge el principio de que el capital extranjero debe someterse a las leyes del país que lo recibe y que nunca será lícito recurrir a presiones políticas para la solución de controversias económicas.

Desde el siglo diecinueve, quienes lucharon para afianzar nuestra independencia tuvieron que enfrentarse a agresiones armadas, a presiones políticas y a reclamaciones diplomáticas, originadas en el pretexto de proteger intereses particulares de extranjeros.

Esta práctica fue condenada sin ambages por nuestros patriotas; Juan Antonio de la Fuente, ministro de Relaciones del presidente Juárez, la condenó directa y abiertamente desde mediados del siglo pasado. Posteriormente, insignes juristas latinoamericanos, como Carlos Calvo y Luis M. Drago, sustentaron idéntica doctrina y quedó elevada a Principio de Derecho Interamericano la inadmisibilidad de que los extranjeros recurran a la protección de sus gobiernos para proteger sus inversiones.

La inversión extranjera se define como aquella que realicen directamente las personas físicas o morales extranjeras y la que se efectúe a través de sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros. De esta manera se atiende a lo que es una realidad innegable, toda vez que las sociedades mexicanas, desde el punto de vista estrictamente legal, son las constituidas conforme a las leyes del país, independientemente del origen del capital y de la nacionalidad de quienes las administren o dirijan.

Se trata de preservar, no sólo la mayoría de capital mexicano, sino la facultad para que los mexicanos sean quienes dirijan y tomen las decisiones en las empresas nacionales.

Los inmigrados, por regla general, ya son personas arraigadas a su lugar de residencia cuyos intereses se encuentran vinculados estrechamente con los del país, por lo que sus inversiones no presentan las características de la inversión extranjera que esta iniciativa trata de regular.

Por ello, la ley que se propone establecer que la inversión que efectúen los inmigrados se considerará como mexicana. Se exceptúa de este tratamiento a aquellos que se encuentren vinculados, por razón de su actividad, con centros de decisión económica en el exterior y que, por esta circunstancia, no estén arraigados ni identificados con los objetivos de desarrollo económico y social que el país se ha trazado. Asimismo, se señala que este tratamiento a los inmigrados no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o reguladas por ordenamientos específicos.

Las inversiones que efectúen los extranjeros, que cuenten con la calidad de inmigrantes, se registrarán por lo dispuesto por la Ley General de Población, de acuerdo con la cual su actividad deberá ajustarse a los términos y condiciones que se fijen por la Secretaría de Gobernación al autorizar su internación.

La inversión extranjera que se dirige hacia la adquisición o control de empresas mexicanas ya establecidas no tiene el carácter de complementaria de la nacional; no contribuye a la creación de empleos y viene simplemente a desplazar el capital mexicano contraviniendo la política de desarrollo que se ha trazado la actual administración. Han sido ya varias y muy importantes las ramas de actividad económica que, a través de estas compras, han pasado a poder de extranjeros, experimentándose así un proceso de desmexicanización de la economía nacional. Este hecho ha sido viva y reiteradamente denunciado por la opinión pública sin que hasta ahora hubiera dispuesto el gobierno de un instrumento eficaz para impedirlo.

En esta iniciativa de ley se establece que se requerirá autorización para adquirir por inversionistas extranjeros más del 25% del capital de una empresa o más del 49% de sus activos fijos; para arrendar una empresa a los activos que sean esenciales para la explotación y para todos aquellos actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera adquiera, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Esta autorización deberá recabarse, independientemente de que los vendedores sean mexicanos o extranjeros. Cuando se trate de mexicanos, el propósito es impedir que sus intereses sean adquiridos por extranjeros y cuando se trate de vendedores extranjeros, el objetivo es procurar que esos intereses sean adquiridos por mexicanos como un medio de propiciar la mexicanización de las empresas.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras cuya creación se propone en esta iniciativa, será la encargada de resolver en estos casos y la autorización se otorgará a través de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda.

La Comisión citada tendrá facultades para abrir un período durante el cual se otorgará un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para adquirir los bienes en venta. Estará, asimismo, facultada para tomar las medidas que juzgue convenientes, con objeto de promover la adquisición por mexicanos del capital o los activos fijos puestos en venta de empresas mexicanas o extranjeras establecidas en el país.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado más directamente relacionadas con las cuestiones concernientes a la inversión extranjera; será el órgano encargado de coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal en esta materia; de proponer al propio Ejecutivo proyectos legislativos o reglamentarios, así como la adopción de medidas administrativas y de establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales o reglamentarias. Además, tendrá como función la de resolver sobre la conveniencia de autorizar la participación de la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, en empresas

establecidas o por establecerse en México o en nuevos campos de actividad o en nuevas líneas de producción.

Se considera que la norma general debe ser la de que la inversión extranjera no participe en más de un 49% dentro del capital de las empresas establecidas en México; pero que las condiciones cambiantes de la economía y las necesidades del país pueden hacer conveniente modificar este porcentaje en ciertas áreas geográficas o de actividad económica. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, organismo del más alto nivel, quedará facultada para resolver sobre estos casos de excepción, fijando reglas generales o examinando casos concretos cuando éstos justifiquen un tratamiento especial.

La iniciativa contiene los criterios que la Comisión deberá tomar en cuenta para emitir estas resoluciones, a fin de que el capital extranjero sea complementario del nacional y se ajuste a la política de desarrollo que el país se ha trazado. Se propone en el artículo respectivo una enumeración muy amplia de criterios que deberán normar la actividad de la Comisión con el objeto de que ésta tenga un fundamento jurídico expreso para determinar, en cada caso, el interés nacional. Se incluyen, por consiguiente, referencias específicas a los aspectos no deseables de la inversión extranjera, tanto como a las consecuencias favorables que se desean propiciar.

Se consideró conveniente incorporar a esta iniciativa las disposiciones del Acuerdo que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones de crédito los permisos para adquirir, como fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas.

La inclusión en esta iniciativa de ley de esas disposiciones dictadas por el Ejecutivo a mi cargo, obedece al propósito de ofrecer en un solo cuerpo normativo, una visión amplia de las condiciones y los límites a que está sujeta la inversión extranjera. A igual propósito responde la inclusión de otras normas que ya forman parte de nuestro derecho positivo.

Se establece en la iniciativa que deberán ser nominativos todos aquellos títulos que deban tener este carácter conforme a leyes o disposiciones reglamentarias específicas o de acuerdo con las resoluciones que emita la Comisión. Por lo que toca a aquellos casos no regulados de manera expresa, se exige que tengan el carácter de nominativos todos los títulos propiedad de las personas físicas y morales extranjeras o de las empresas mexicanas que tengan mayoría de capital extranjero o sean controladas por extranjeros.

Se pretende, de esta manera, que en aquellas áreas en las que no se haya considerado necesario expedir una regulación específica, queden en libertad los inversionistas mexicanos para elegir el régimen y forma a que se sujetarán los títulos representativos de su inversión y, en cambio, los inversionistas extranjeros deban identificar la totalidad de sus acciones, intereses o partes sociales. De este modo, se cumple el propósito enunciado en el título mismo de la ley, de promover la inversión mexicana y regular fundamentalmente la inversión extranjera.

Como complemento de esta disposición se establece que cuando la inversión mexicana haya escogido estar representada por títulos al portador, deberá expresamente indicarse en ellos

que no podrán ser adquiridos por extranjeros sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. En los propios títulos deberán transcribirse las sanciones aplicables cuando se cumpla con este requisito, sanciones que consistirán en la nulidad de la adquisición y en la imposición de multas cuya cuantía podrá llegar hasta el importe de la operación.

En la iniciativa se propone la creación de un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras encaminado a dar autenticidad a los actos relacionados con esta materia y a recabar una información completa y permanente del comportamiento de las inversiones extranjeras en nuestro país.

Se sanciona con nulidad la falta de autorización o el incumplimiento de la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Además, se prevén sanciones pecuniarias cuya cuantía puede ascender hasta el monto de las operaciones efectuadas o hasta 100 mil pesos en los casos no cuantificados para las infracciones a los preceptos de la ley.

Se establecen sanciones para los notarios, corredores y encargados de los Registros Públicos que autoricen o inscriban documentos que no se encuentren debidamente autorizados.

Por otra parte, se ha estimado pertinente establecer a cargo de los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas una responsabilidad solidaria, en lo concerniente a sus funciones, por lo que respecta a la puntual observación de los deberes establecidos en el proyecto. Se prevé, además, para estos casos una sanción consistente en multa hasta de 100 mil pesos.

Finalmente se sanciona con prisión hasta de nueve años y multa hasta de 50 mil pesos a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2o. de esta iniciativa, de bienes o derechos reservados a los mexicanos o cuya adquisición estuviese sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubiesen cumplido u obtenido, en su caso.

Las normas e instituciones que esta iniciativa propone establecer significan, en criterio del Ejecutivo, bases firmes para impulsar nuestro desarrollo y garantizar su autonomía.

La regulación de las inversiones extranjeras tiene, por necesidad, un carácter evolutivo. Un mejor conocimiento de la estructura y comportamiento del capital foráneo, estudios más profundos sobre su participación en las distintas áreas de la actividad económica, permitirán, por los procedimientos previstos en esta ley, expedir las disposiciones reglamentarias que se consideren convenientes.

Dispondremos así, por primera vez, de los instrumentos adecuados para llevar adelante una política coherente, meditada y sólida en materia de gran relevancia para el futuro de la nación.

Por lo antes expuesto, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a ese H. Congreso de la Unión, la siguiente

Iniciativa de ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera

CAPITULO I

Del objeto

Artículo 1o. Esta ley es de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se considera inversión extranjera la que se realice por:

- I. Personas morales extranjeras;
- II. Personas físicas extranjeras;
- III. Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y
- IV. Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Se sujeta a las disposiciones de esta ley, la inversión extranjera que se realice en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la propia ley se refiere.

Artículo 3o. 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 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.

Artículo 4o. Están reservadas de manera exclusiva al Estado las siguientes actividades:

- a] Petróleo y los demás hidrocarburos,
- b] Petroquímica básica,
- c] Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear,
- d] Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia,
- e] Electricidad,
- f] Ferrocarriles,
- g] Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y
- h] Las demás que fijen las leyes específicas.

Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- a] Radio y televisión,

- b] Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales,
- c] Transportes aéreos y marítimos, nacionales,
- d] Explotación forestal,
- e] Distribución de gas, y
- f] Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Artículo 5o. En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

- a] Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales;

Las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49 por ciento cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34 por ciento cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales,

- b] Productos secundarios de la industria petroquímica: 40 por ciento,
- c] Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40 por ciento, y
- d] Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49 por ciento del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen.

Artículo 6o. Para los efectos de esta ley, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados salvo cuando, por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior. Esta disposición no se aplicará en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con

cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica.

La condición y actividades de los inmigrantes quedarán reguladas por las disposiciones de la Ley General de Población.

Artículo 7o. Los extranjeros, las sociedades extranjeras y las sociedades mexicanas que no tengan cláusulas de exclusión de extranjeros, no podrán adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas.

Las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre los bienes a que se refiere el párrafo anterior previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la celebración del convenio a que se refiere la fracción I del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.

CAPITULO II

De la adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas

Artículo 8o. Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o., en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25 por ciento del capital o más del 49 por ciento de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

También deberán someterse a autorización los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo se otorgarán cuando ello sea conveniente para los intereses del país, previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización.

Artículo 9o. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá, en los casos que lo estime conveniente, otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones a que se refiere el artículo anterior.

Este derecho de preferencia se otorgará por un plazo no mayor de 90 días a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta. Este plazo podrá prorrogarse hasta por 90 días más, a solicitud de la parte interesada.

Artículo 10o. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tomará las medidas que juzgue convenientes para promover la adquisición por parte de mexicanos, del capital o de los activos fijos puestos en venta de empresas establecidas en el país.

ARTICULO III

De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

Artículo 11o. Se crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que estará integrada por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Serán suplentes de los respectivos titulares, los subsecretarios que cada uno de ellos designe.

Las sesiones serán presididas rotativamente conforme al orden que se enuncia en el párrafo anterior por el titular que se encuentre presente. La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes.

La Comisión será auxiliada, por un secretario ejecutivo, que será designado por el Presidente de la República.

Artículo 12o. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

I. Resolver, en los términos del artículo 5o. de esta ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;

II. Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;

III. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México;

IV. Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos;

V. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores;

VI. Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras;

VII. Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras;

VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras; y

IX. Las demás que le otorgue esta ley.

Artículo 13o. Para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se registrará, la Comisión tomará en cuenta los siguientes criterios y características de la inversión:

I. Ser complementaria de la nacional;

II. No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;

III. Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones;

IV. Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra;

V. La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana;

VI. La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos;

VII. La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior;

VIII. La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana;

IX. Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo;

X. No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional;

XI. La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate;

XII. El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país;

XIII. Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción;

XIV. Preservar los valores sociales y culturales del país;

XV. La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional;

XVI. La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior; y

XVII. En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apege a la política de desarrollo nacional.

Artículo 14o. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

I. Representar a la Comisión;

II. Ejecutar las resoluciones de la Comisión;

III. Fijar las normas de organización, administración y funcionamiento interno de la secretaría a su cargo;

IV. Realizar los estudios que le encomiende la Comisión;

V. Formular el proyecto de presupuesto anual de la Comisión que someterá a la consideración de la misma para su aprobación, en su caso;

VI. Rendir a la Comisión un informe anual de las actividades realizadas por el organismo;

VII. Ejercer el presupuesto de la Comisión y nombrar al personal técnico y administrativo de la misma; y

VIII. Las demás que le correspondan conforme a esta ley y que le señale la Comisión.

Artículo 15o. Las solicitudes para obtener las autorizaciones a que esta ley se refiere, se tramitarán por conducto del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las resoluciones que dicte la Comisión se turnarán a las secretarías y departamentos de Estado que corresponda, quienes emitirán las autorizaciones que procedan con apego a las resoluciones citadas.

Artículo 16o. Las secretarías y departamentos de Estado, dentro de su esfera de competencia, resolverán los casos concretos conforme a los criterios generales que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a las disposiciones de esta ley.

Artículo 17o. Deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

CAPITULO IV

Del fideicomiso en fronteras y litorales

Artículo 18o. En los términos de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliaria, nominativos y no amortizables.

Artículo 19o. La Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá sobre la constitución de los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior, considerando los aspectos económicos y sociales que implique la realización de estas operaciones. La Comi-

sión Nacional de Inversiones Extranjeras fijará los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes.

Artículo 20o. La duración de los fideicomisos a que este Capítulo se refiere, en ningún caso excederá de 30 años. La institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles; tendrá la facultad de arrendarlos por plazos no superiores a 10 años, y a la extinción del fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla.

El Gobierno Federal se reserva la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Artículo 21o. Los certificados de participación inmobiliarios que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características:

a] Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorguen derechos a ninguna parte olícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitados.

b] Deberán ser nominativos y no amortizables, y

c] Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado.

CAPITULO V

Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras

Artículo 22o. Se crea el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en el que deberán inscribirse:

I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley;

II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2o. de esta ley;

III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta ley;

IV. Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones;

V. Las resoluciones que dicte la Comisión.

El reglamento determinará la organización del Registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información.

Artículo 23o. El Registro Nacional de Inversiones Extranje-

ras dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio y estará bajo la dirección del secretario Ejecutivo de la Comisión.

CAPITULO VI

Disposiciones generales

Artículo 24o. Los títulos representativos del capital de las empresas serán nominativos en los siguientes casos:

I. En la proporción y modalidades establecidas por leyes o disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II. Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por extranjeros sin aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este requisito y las sanciones previstas por el artículo 28 se transcribirán en los propios títulos.

Artículo 25o. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá consultar la opinión de las instituciones públicas y de las organizaciones privadas de empresarios, trabajadores, campesinos, profesionales, técnicos o demás sectores que juzgue conveniente para el mejor ejercicio de sus atribuciones.

Las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberán proporcionar a la Comisión la información que les solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 26o. Las sociedades que estando obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban, no pagarán dividendos. Tampoco pagarán los dividendos correspondientes a aquellos títulos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban.

Las sociedades que debiendo inscribirse, no cumplan con esta obligación, se registrarán de oficio o a petición de cualquiera de sus socios.

Artículo 27o. Serán nulos y en consecuencia no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad, los actos que se efectúen en contravención a las disposiciones de esta ley y los que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no se inscriban. Además, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación, en su caso, que impondrá la Secretaría o el Departamento de Estado correspondiente. Las infracciones no cuantificables se sancionarán con multa hasta de 100 mil pesos.

Artículo 28o. Los administradores, directores y gerentes generales, comisarios y miembros de los órganos de vigilancia de las empresas, serán solidariamente responsables en lo concerniente a sus funciones, de la observancia de las obligaciones que establece esta ley. Su incumplimiento será sancionado con multa hasta de 100 mil pesos. Las sanciones serán impuestas por la Secretaría de Industria y Comercio previa audiencia del interesado.

Artículo 29o. Los notarios y corredores insertarán en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta ley. Cuando autoricen documentos en los que no consten tales autorizaciones, perderán la patente respectiva.

Los encargados de los Registros Públicos no inscribirán los documentos arriba mencionados, cuando no conste en ellos la autorización correspondiente. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida del cargo.

Artículo 30o. Se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa de hasta cincuenta mil pesos, a quien simule cualquier acto que permita el goce o la disposición de hecho, por parte de las personas, empresas o unidades económicas, a que se refiere el artículo 2o. de esta ley de bienes o derechos reservados a los mexicanos o cuya adquisición estuviera sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido en su caso.

Transitorios

Primero. Esta ley entrará en vigor a los 60 días siguientes a la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Segundo. Los títulos al portador representativos del capital de empresas ya establecidas en México, que sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 2o., deberán convertirse en nominativos en los términos del artículo 25 y presentarse para su registro en un plazo que no excederá de 180 días contados a partir de la fecha en que esta ley entre en vigor. Para efectuar esta conversión bastará con que la sociedad emisora haga la anotación respectiva en el título correspondiente o en hoja adherida al mismo. El registro surtirá los efectos de la autorización a que el artículo 25 se refiere.

Tercero. Se concede un plazo de 180 días contado a partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, para que las personas obligadas a hacerlo se inscriban en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Cuarto. En tanto la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras no fije los criterios y procedimientos a que se refiere el Artículo 19 de esta ley, las solicitudes a que el propio precepto se refiere serán resueltas por la Secretaría de Relaciones Exteriores después de haber escuchado la opinión de una Comisión Consultiva integrada por representantes de la propia Secretaría, quien la presidirá, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio y Departamento de Turismo.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones legales o reglamentadas que se opongan a esta ley.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio efectivo. No reelección

México, D. F., 26 de diciembre de 1972

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ