

II. EXTRANJERO

REGIMEN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN MEJICO

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *¿Qué se entiende por inversión extranjera?*—3. *Sujeto de la inversión extranjera.*—4. *Objeto de la inversión extranjera.*—5. *Inversión de empresas:* 1. Los títulos representativos de la inversión extranjera ¿pueden ser «al portador»? 2. ¿Están sujetas las inversiones extranjeras a algún impuesto especial? 3. ¿Cuál es el régimen fiscal de las empresas mercantiles en Méjico? 4. ¿Hay controles de pagos al exterior? 5. ¿Hay restricciones para el empleo de personal extranjero? 6. ¿Hay alguna protección a la industria nacional? 7. ¿Hay limitaciones para la adquisición de tecnología extranjera?—6. *Inversión en inmuebles.*—7. *Otras operaciones.*—8. *Control de la inversión extranjera.*

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha promulgado en Méjico una Ley que regula las inversiones extranjeras y, al propio tiempo, trata de fomentar la inversión nacional. La nueva Ley lleva fecha de 18 de febrero de 1973 y aparece publicada en el *Diario Oficial* del 9 de marzo siguiente, para entrar en vigor a los sesenta días de su publicación. Como los Estados Unidos Mejicanos están constituidos en forma federativa, conviene aclarar que esta Ley es de aplicación general a toda la República y no puede ser modificada por las legislaturas locales. En principio, no tiene efecto retroactivo.

La citada Ley, como casi todas las Leyes en Méjico, responde a una iniciativa de la Presidencia de la República, que envió el proyecto a las Cámaras, las cuales lo aprobaron por unanimidad, sin introducir más que una sola e intrascendente modificación en el texto primitivo.

Hacía tiempo que en diversos sectores del país se venía discutiendo el problema de las inversiones extranjeras y la conveniencia de modificar o cuando menos definir lo que hasta ahora venían llamándose «reglas del juego». El tema reviste singular importancia en Méjico, país del Tercer Mundo, por el elevado porcentaje que alcanza el capital extranjero y porque en su casi totalidad procede de un sólo origen: los Estados Unidos de Norteamérica.

El legislador ha tenido que ponderar las ventajas y los inconvenientes que para un país en vías de desarrollo ofrece la inversión

extranjera. Entre las ventajas figuran fundamentalmente tres: 1) la industrialización del país, permitiendo una tasa de crecimiento que el ahorro interno no podría alcanzar; 2) la creación de nuevos empleos, tan necesarios en las naciones subdesarrolladas, que además suelen tener un alarmante índice de crecimiento demográfico, y 3) la sustitución de importaciones, cosa muy recomendable para nivelar sus habitualmente desequilibradas balanzas de pagos. Aparte de que la inversión extranjera viene acompañada, de ordinario, de una tecnología y de unos métodos de administración más perfeccionados que los domésticos. Las desventajas se resumen en el llamado «colonialismo económico», es decir, la dependencia en que, de hecho, se sitúa la economía interna respecto de países o empresas que, aprovechando su volumen de riqueza y de conocimientos técnicos, explotan los recursos naturales y la mano de obra del país «colonizado» sin tener en cuenta el interés nacional, de forma que las decisiones administrativas vienen impuestas por las casas matrices, las cuales prohíben a sus filiales la exportación de sus productos, les obligan a adquirir los componentes principales en el lugar de origen del capital, reservan los puestos más altos al personal extranjero y hasta llegan a hacer una competencia desleal a las empresas nacionales, renunciando temporalmente a las utilidades o gastando grandes sumas—deducibles a efectos fiscales—en una publicidad masiva, que no siempre es constructiva desde el punto de vista social. Además, la experiencia ha demostrado que muchas veces la inversión directa que realizan las compañías extranjeras es relativamente pequeña (porque al ofrecer una más sólida garantía obtienen fácilmente el financiamiento de las instituciones de crédito locales) y a la corta inferior al monto de la remisión de dividendos, intereses y regalías, con lo que vienen a descapitalizar al país receptor y a agravar el desequilibrio de la balanza de pagos; así como que la tecnología que aportan no es siempre la última novedad, ni mucho menos.

Ante este panorama de pros y de contras cabe adoptar una de estas dos actitudes, eliminando de antemano la idea de la autarquía, que es un sueño ilusorio para los países en proceso de desarrollo: 1) optar por un crecimiento económico exclusivamente cuantitativo, pensando que lo apremiante es crear nuevos puestos de trabajo y aumentar los ingresos del Fisco para dar de comer a la gente y poder realizar las obras públicas que el país necesita, haciendo caso omiso de la procedencia y del destino del capital invertido, o 2) por el contrario, limitar la inversión extranjera, renunciando a un progreso aparente a cambio de un futuro más prometedor y de mantener la autodeterminación económica, que implica el derecho de toda nación a disponer libremente de sus recursos naturales, a establecer las modalidades de su estructura económica y social y a someter a los extranjeros que realicen negocios en su territorio a las normas jurídicas del país receptor.

Dada la política nacionalista y de marcada tendencia social de la Administración actual, era de esperar que el Gobierno y las Cámaras adoptasen la segunda postura. Méjico es consciente de que necesita la aportación extranjera tanto para aumentar su volumen de producción cuanto para mejorar sus técnicas y, sobre todo, para elevar su capacidad de empleo; pero, por imperiosa que pueda ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, no está dispuesto a colocar el futuro ni el patrimonio de la nación a merced de intereses ajenos. Su tesis, en pocas palabras, es que los empresarios mejicanos deben ser socios, nunca empleados, del capital extranjero, y en consecuencia proclama que será bien recibida la inversión extranjera que venga a completar la nacional, no la que trate de sustituirla. Por otra parte, es indudable que la inversión extranjera no acude allá donde no encuentra algún estímulo, pero se estima que la estabilidad política de Méjico, una infraestructura construida por el esfuerzo de los nacionales, un sistema de libre convertibilidad cambiaria y un mercado interno cuya potencialidad es enorme, son atractivos más que suficientes, sin necesidad de otorgar privilegios ni concesiones graciosas. Estos son los principios en que se inspira la nueva Ley, cuyo objeto, definido en su artículo 1.º, es «fomentar la inversión mejicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país».

Sin embargo, y a modo de juicio crítico general, puede decirse que esta Ley, cuya gestación despertó tanta inquietud en muchos sectores, no introduce grandes novedades en el régimen vigente con anterioridad, ya que en su mayor parte se limita a recoger en un solo texto una serie de disposiciones que andaban dispersas en la Constitución política y en normas especiales. La novedad más saliente es la creación del Registro y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a la que corresponde decidir en cada caso sobre la conveniencia de la inversión y de las condiciones de la misma. O sea que, más que cambiarse las reglas del juego, lo que se cambian son los mecanismos administrativos de control, pues a fin de cuentas la decisión está en manos de la citada Comisión Nacional, con lo que sigue prevaleciendo el principio de discrecionalidad, por el que siente singular querencia la Administración pública mejicana.

2. QUÉ SE ENTIENDE POR INVERSIÓN EXTRANJERA

En términos generales, se entiende por inversión extranjera la afluencia de capital a un país para hacerle producir en él. Dentro de este amplio concepto, más financiero que jurídico, caben desde la creación o la compra de una industria hasta el depósito a plazo fijo en una institución de crédito, pasando por toda la gama de operaciones mercantiles y aun civiles que representen una adquisición de

bienes, de servicios o de derechos. En un sentido más estricto, cuando se habla de inversión extranjera se refiere más bien a la directa, es decir, a la colocación de capitales en bienes inmuebles o en empresas. La nota de extranjería del titular es la que da a la inversión un carácter jurídico especial y la que justifica un tratamiento legal diferente.

Sin embargo, no todas las operaciones calificadas por la nota de extranjería merecen la misma consideración legal; hay algunas que, aun procediendo de extranjeros, se equiparan a las nacionales, y otras, por el contrario, que, aun teniendo por titular a una entidad nacional, se reputan extranjeras, porque como esta cuestión es eminentemente de política económica se atiende más a las situaciones de hecho que a las titularidades jurídicas, muchas veces ficticias.

Por eso la Ley que comentamos, huyendo de conceptos genéricos casi siempre imprecisos, delimita el alcance de la misma mediante la conjugación de dos elementos, uno subjetivo (quién realiza la inversión)—que sirve para calificarla de extranjera—y otro objetivo (en qué se realiza la inversión), que es el que delimita las actividades sujetas al régimen especial. Vamos a analizar por separado cada uno de estos dos elementos.

3. SUJETO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Según el artículo 2.º de la Ley, son sujetos de la inversión extranjera o, dicho en otros términos, se considera extranjera la inversión que realicen:

a) En primer lugar, las personas morales extranjeras, sin que la Ley haga ninguna distinción por razón de su naturaleza civil, mercantil, administrativa o canónica, ni por razón de su forma, de modo que comprende las sociedades, asociaciones, corporaciones, establecimientos, fundaciones, iglesias y cualquier otro ente moral que, según la legislación del país de origen, goce de personalidad jurídica.

b) En segundo término, las personas físicas que no ostenten la nacionalidad mejicana; y conviene señalar a este respecto que, según la Constitución de la República (art. 30), se considera mejicana por naturalización a la mujer extranjera que contraiga matrimonio con mejicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional, mientras que la mujer mejicana que se casa con un extranjero no pierde por este hecho la nacionalidad, aunque resida fuera del país. Hay, sin embargo, en el artículo 6.º de la Ley que comentamos una excepción a esta regla general de las personas físicas, y es el caso de los residentes en el país con calidad de «inmigrados». Según la Ley General de Población, los extranjeros pueden internarse en Méjico en calidad de inmigrantes o de no inmigrantes. Estos últimos son los turistas, visitantes, asilados, etc., mientras que son inmigran-

tes los extranjeros que, con permiso especial de la Secretaría de Gobernación, se internan en el país, para residir en él, por motivos familiares o porque tienen un contrato de trabajo, y sólo pueden dedicarse a aquella actividad específica para la que se les concedió autorización. La condición de inmigrante se va renovando año por año, y al cumplirse el quinto—si la Secretaría de Gobernación no tiene reparos—se otorga la condición de «inmigrado», que da plena libertad de acción al extranjero, excepto para las actividades políticas y para ocuparse en establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas. Por eso, es decir, por tratarse de personas ya arraigadas, cuyos intereses están más vinculados con el lugar donde residen que con el de su procedencia, el artículo 6.º de la Ley de Inversiones Extranjeras establece, con muy buen criterio, que para los efectos de la misma, y salvo disposición expresa en contrario, «se equipara a la inversión mejicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con calidad de inmigrados», añadiendo, sin embargo, una salvedad, la de que «por razón de su actividad se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior», como es el caso de los representantes de Bancos extranjeros y de los administradores o gerentes de empresas cuya casa matriz está en el exterior. Dijimos que esta equiparación general de la inversión que realicen los inmigrados con la inversión mejicana era salvo disposición expresa en contrario, porque la misma Ley establece que no se aplicará el mismo régimen «en aquellas áreas geográficas o actividades que estén reservadas de manera exclusiva a mejicanos o a sociedades mejicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que sean materia de regulación específica». Cuáles son esas áreas y esas actividades lo veremos después, al tratar del objeto de la inversión extranjera.

c) En tercer lugar, se reputa también extranjera la inversión que procede de unidades económicas extranjeras carentes de personalidad, tales como consorcios, grupos, fondos, agencias, etc., porque lo que interesa a estos efectos no es la titularidad jurídica, que puede estar a nombre de un nacional, sino la procedencia de los recursos y el verdadero control de su manejo.

d) Por la misma razón, y en cuarto lugar, se considera inversión extranjera la que realicen en el país empresas mejicanas, es decir, constituidas y domiciliadas en Méjico, pero controladas por extranjeros, bien sea porque posean la mayoría del capital o bien porque el manejo de la empresa esté en manos de ellos por cualquier otro título, por ejemplo porque los administradores sean extranjeros o porque el control se derive de un contrato de asistencia técnica. Esta norma, a primera vista contradictoria, tiende a evitar que se burle la Ley utilizando como vehículo de penetración del capital extranjero las numerosas empresas ya establecidas en Méjico que, aunque jurídicamente hablando sean nacionales, de hecho dependen del exterior. Tal es el caso, por regla general, de casi todas las que llevan en su

razón social la denominación de «mexicana» o «de México»: «General Electric de México», «Pedro Domecq de México», «Editorial Labor Mexicana», «Singer Mexicana», etc.

Tan detallada enumeración de posibles sujetos de la inversión extranjera no lograría su objetivo si la Ley no saliera al paso de una práctica muy generalizada: la de los testaferros o prestanombres. Para ello, en el artículo 31 establece que se sancionará con prisión hasta de nueve años y multa hasta de 50.000 pesos (4.000 dólares) a quien simule cualquier acto que permita a dichos sujetos el goce o la disposición de hecho de bienes o derechos reservados a los mejicanos o cuya adquisición estuviere sujeta a requisitos o autorizaciones que no se hubieren cumplido u obtenido.

4. OBJETO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Hemos dicho que, así como el elemento subjetivo sirve para calificar de extranjera a la inversión, el elemento objetivo (en qué se invierte) es el que delimita las actividades económicas que quedan sometidas al régimen especial. A este respecto dice el artículo 2.º de la Ley que se sujeta a las disposiciones de la misma 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, entre las que no figuran—por lo pronto—las relativas a la llamada inversión «indirecta».

Pero antes de analizar por separado cada uno de estos tres renglones conviene advertir que hay una serie de actividades económicas en las que no se permite la inversión extranjera, bien porque estén reservadas exclusivamente al Estado, bien porque sólo se admite la participación de mejicanos.

Están reservadas exclusivamente al Estado las siguientes actividades: *a)* petróleos 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. La explotación de estas actividades o constituye un servicio público, como es el caso de Telégrafos, o está a cargo de empresas que un día fueron nacionalizadas y que se denominan ahora «empresas descentralizadas», como «Petróleos Mexicanos, S. A.», las cuales funcionan en régimen de empresa mercantil, pero bajo la dependencia del Gobierno, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Son actividades reservadas exclusivamente a los mejicanos o a sociedades mejicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, de forma que ni siquiera los residentes en el país con calidad de inmigrantes pueden participar en ellas: *a)* radio y televisión; *b)* transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; *c)* trans-

portes aéreos y marítimos nacionales, o sea que no están comprendidas las líneas internacionales; d) explotación forestal; e) distribución de gas, y f) las demás que fijen las Leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que se dicten. Un caso de Ley específica es el de las instituciones de crédito y el de las compañías de seguros.

El porqué se han reservado estas actividades y no otras es algo que tiene su fundamento en el deseo de preservar los recursos naturales del país y de poner en manos de nacionales las obras de infraestructura que han sido costeadas por ellos, así como los servicios de comunicaciones que se consideran básicos. Pero en el trasfondo hay una razón histórica y es que estos negocios son los que originariamente estuvieron siempre en manos de extranjeros y su recuperación se ha calificado de conquista revolucionaria. Por eso algunas de estas reservas están ya señaladas en la propia Constitución de 1917, que fue el fruto de la revolución de 1910, todavía en marcha.

En todas las demás actividades se permite la inversión extranjera con el régimen y las limitaciones que expondremos a continuación.

5. INVERSIÓN EN EMPRESAS

Hay que distinguir entre la creación de nuevas empresas y la adquisición de empresas ya establecidas.

En el primer caso, la regla general (art. 5.º) es que los extranjeros —entendiendo por tales los sujetos que hemos enumerado en el apartado 3— pueden participar en el capital de las empresas en una proporción que no exceda del 49 por ciento y con la condición de que no tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa, es decir, que no esté en sus manos el poder de decisión. Es aquí donde se aplica el principio de que los empresarios mejicanos deben ser socios, nunca empleados del capital extranjero. Más aún, para asegurar esta independencia la Ley establece que «la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital». Surge aquí la duda de lo que debe entenderse por órganos de administración. Según la Ley General de Sociedades Mercantiles, la administración de las empresas, tratándose, como aquí se trata, de sociedades de capital, puede estar a cargo de una o de varias personas, que constituyen el Consejo de Administración. Estos son los administradores propiamente dichos, pero no cabe duda de que los gerentes, directores generales y demás puestos calificados de ejecutivos son «órganos» de la administración de la empresa, y prueba de ello es que la Ley citada habla de los gerentes en el capítulo dedicado a la administración de la sociedad. Sin embargo, éste es un punto de difícil control, pues mientras los nombramientos de administradores y de gerentes están sujetos a determinadas formalidades jurídicas de las que queda constancia, no ocurre lo mismo con los demás cargos

citados (director de producción, director de finanzas, director administrativo, etc.), por lo cual nos inclinamos a admitir que, a efectos de la Ley, sólo debe entenderse por órganos de administración los administradores propiamente dichos y los gerentes que tengan poder general, a reserva de que los Reglamentos o la Comisión Nacional respectiva aclaren este concepto.

La regla general sobre el porcentaje máximo de la inversión extranjera en el capital de las empresas tiene dos excepciones, una de carácter reglado y otra de carácter discrecional. La primera se da cuando existan disposiciones específicas, como es el caso de las empresas mineras con concesión especial (no ordinaria) para la explotación de reservas minerales nacionales, en las cuales la participación extranjera no podrá exceder del 34 por ciento; el de las empresas dedicadas a la obtención de productos secundarios de la industria petroquímica, en las que el porcentaje de inversión extranjera no puede exceder del 40 por ciento, y el de las empresas para la fabricación de componentes de vehículos automotores, para las que dicho porcentaje se fija también en un 40 por ciento. La segunda excepción está en manos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la cual podrá resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje tipo, cuando, a su juicio, sea conveniente para la economía del país, así como fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

La adquisición por parte de extranjeros de empresas ya establecidas en Méjico es objeto de una consideración especial de la Ley, ya que en estos casos la intervención extranjera no viene a añadir nada a lo ya hecho, no contribuye al desarrollo ni crea nuevos empleos, sino que es una simple sustitución de capital que, a la larga, conduce a la «colonización económica». Por eso prescribe la Ley (art. 8.º) que se requerirá la autorización gubernativa previa cuando uno o varios de los que hemos llamado sujetos de la inversión extranjera, 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. Esta autorización deberá recabarse tanto si los vendedores son mejicanos como si son extranjeros; cuando se trate de mejicanos, el propósito es impedir que sus intereses caigan en manos de extranjeros, y cuando se trate de vendedores extranjeros, el objetivo es procurar que esos intereses sean adquiridos por mejicanos como un medio de propiciar la «mejicanización» de las empresas. De ahí que se faculte a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, antes de que se conceda la autorización, para otorgar, por un plazo no mayor de noventa días a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta, un derecho de preferencia a inversionistas mejicanos y a tomar las medidas que estime convenientes para promover la adquisición por parte de nacionales del capital o de los activos fijos puestos en venta (art. 9.º).

El mismo régimen de autorización previa se aplica al arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación, y a los actos por medio de los cuales la administración recaiga en manos extranjeras o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Al hablar de inversión extranjera en empresas no pueden soslayarse una serie de cuestiones que, aunque no estén incluidas en la Ley, son del mayor interés en una nota informativa y que vamos a exponer en forma de preguntas que suelen hacer los inversionistas:

1. *Los títulos representativos de la inversión extranjera ¿pueden ser «al portador»?*

No. La Ley exige que sean nominativos y que se inscriban en un Registro Público especial. Para que los extranjeros puedan adquirir títulos al portador, representativos del capital de las empresas, se requiere autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, y si la concede se convertirán en nominativos.

Esta disposición se aplica con efecto retroactivo, en el sentido de que los títulos al portador de empresas ya establecidas en Méjico que al promulgarse la Ley de Inversiones Extranjeras estén en poder de cualquiera de los que hemos llamado sujetos de la misma deberán convertirse en nominativos, mediante una simple anotación en los mismos, y presentarse para su registro en un plazo que no exceda de ciento ochenta días a partir de la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley.

Aparte de la responsabilidad en que incurren los administradores de las empresas que no cumplan estos requisitos, y los notarios y corredores que intervengan en la operación, no se podrán pagar dividendos a las acciones en manos de extranjeros que no sean nominativas o no estén inscritas en el Registro.

2. *¿Están sujetas las inversiones extranjeras a algún impuesto especial?*

Propiamente hablando, no. La única modalidad, establecida en una reciente modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta, es que los dividendos que se paguen a residentes en el extranjero se gravarán invariablemente con el 20 por ciento.

Fuera de esto, las empresas con capital extranjero están sometidas al mismo régimen tributario que las demás.

3. *¿Cuál es el régimen fiscal de las empresas mercantiles en Méjico?*

Las empresas mercantiles están sujetas en Méjico a dos gravámenes fundamentales, que son el impuesto sobre ingresos mercantiles

y el impuesto sobre la renta. El primero grava el volumen de ventas y se paga mensualmente a razón del 4 por ciento sobre el total facturado—no solamente sobre el valor agregado—en el mes anterior; si se trata de artículos de lujo, el tipo se eleva al 10 por ciento, pero es repercutible en el comprador. El segundo grava las utilidades de la empresa a razón del 42 por ciento en cuanto excedan de 500.000 pesos (40.000 dólares).

Si la empresa es propietaria de inmuebles, debe pagar también el impuesto predial o contribución territorial.

Los contratos mercantiles y los títulos de crédito (cheques, letras de cambio, pagarés, etc.) no están gravados por la Ley del Timbre, salvo cuando los primeros deban elevarse a escritura pública o inscribirse en algún Registro, como es el caso de la constitución de la sociedad o del otorgamiento de poderes. Pero, según reciente modificación, todos los contratos que versen sobre inmuebles (compraventa, arrendamiento, promesa de venta, etc.) están sujetos al timbre, aun cuando una de las partes o las dos sean comerciales.

Como cargas sociales figuran la cuota patronal del Seguro Social, que representa entre un 10 y un 12 por 100 sobre el importe de la nómina, la aportación al Fondo de la Vivienda (5 por 100) y el recargo para educación (1 por 100).

Aparte de esto, la empresa está obligada a retener y pagar al Fisco por cuenta de los causantes, el impuesto sobre productos del trabajo, el impuesto sobre los dividendos repartidos y sobre regalías pagadas al extranjero y el impuesto que grava los intereses de préstamos obtenidos del exterior, a razón del 10 por 100, si el prestamista es una institución de crédito previamente registrada en la Secretaría de Hacienda y del 20 por 100 en los demás casos.

4. *¿Hay controles de pagos al exterior?*

Méjico es uno de los pocos países que mantienen sin restricciones la libre convertibilidad cambiaria. Se pueden comprar en los Bancos toda clase de divisas sin limitación y sin justificación alguna. La paridad del peso mejicano con el dólar es de 12,5, y se ha mantenido invariable desde el año 1954, en que se produjo la última devaluación oficial; claro está que, al devaluarse el dólar, el peso ha quedado automáticamente devaluado en la misma proporción, precisamente por conservar su paridad con dicha moneda americana.

En consecuencia, no hay ninguna limitación ni para exportar capitales, ni para remitir dividendos al exterior, ni para hacer pagos por asistencia técnica extranjera o por cualquier otro concepto. No obstante, desde 1961, el Gobierno ha seguido la práctica de exigir a las empresas acogidas a la Ley de Fomento de Industrias nuevas y necesarias, a cambio de ciertas exenciones fiscales, que sus pagos al exterior por concepto de asistencia técnica y por uso de patentes y marcas no exceda en conjunto del 3 por 100 de las ventas.

5. *¿Hay restricciones para el empleo de personal extranjero?*

Aparte de las limitaciones ya señaladas respecto a los órganos de administración de la empresa, las disposiciones legales sobre el empleo de personal extranjero se aplican por igual a todas las empresas, independientemente de la procedencia y composición de su capital.

La Ley Federal del Trabajo (art. 9.º) establece que cualquier empresa deberá emplear, cuando menos, un 90 por 100 de trabajadores mejicanos y que deberán ser mejicanos los técnicos y profesionales, salvo que no los haya en una especialidad determinada; en tal caso se podrá emplear temporalmente a técnicos extranjeros, quienes tendrán la obligación de capacitar a los nacionales en esa especialidad. Esta regla no es aplicable a los llamados puestos de confianza—administradores, directores y gerentes—, que pueden ser ocupados por extranjeros, guardando la debida proporción.

Hay restricciones especiales para las empresas que se acogen a la Ley de Fomento de Industrias nuevas y necesarias, restricciones que afectan al monto total de los sueldos que pueden pagar al personal extranjero y al número de años que pueden emplearlo.

6. *¿Hay alguna protección a la industria nacional?*

El Gobierno protege ampliamente la producción nacional, es decir, de empresas instaladas en México y constituidas con arreglo a las leyes del país, aunque cuenten con capital extranjero y aunque sus precios no sean competitivos en el mercado internacional. Esta protección consiste, sobre todo, en prohibir la importación de cualquier producto que se fabrique en el país. Sin embargo, en los últimos años, el Gobierno se ha dado cuenta de que los industriales protegidos abusan de esta situación de privilegio, que les asegura un mercado cautivo y que, por lo mismo, no se esfuerzan en mejorar la calidad de los productos ni en abatir los costos. Por eso ha manifestado recientemente que no dispensará dicha protección indiscriminadamente y en ningún caso cuando los precios excedan en un 25 por 100 de los del mercado internacional.

7. *¿Hay limitaciones para la adquisición de tecnología extranjera?*

Sí las hay, y éste es un capítulo muy importante. El monto de los pagos al exterior por este concepto ha llegado a alarmar al Gobierno. Es rara la empresa industrial que no tiene algún contrato de asistencia técnica extranjera. A veces esos contratos son simulados y no tienen otro objeto que el de rebajar las utilidades que se declaran al Fisco y sacar unos dividendos encubiertos. Otras veces los contratos de asistencia técnica contienen cláusulas onerosas que obligan a adquirir en el país de origen los componentes principales del producto, el personal técnico y las herramientas, y prohíben la exporta-

ción y la investigación o establecen condiciones tales a la administración que prácticamente la empresa queda en manos de quienes le proporcionan la tecnología. Además, es justo reconocer que con frecuencia la tecnología que exportan los países adelantados es la que ellos tienen ya en desuso.

Para corregir estas anomalías y procurar que la tecnología importada sea la más eficiente y la menos costosa, se promulgó la Ley de 28 de diciembre de 1972, que obliga a inscribir en un Registro especial, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, todos los actos o contratos de cualquier naturaleza que se celebren para la concesión del uso de patentes, marcas, dibujos industriales, suministro de conocimientos técnicos o de servicios administrativos y en general cualquiera que pueda calificarse de asistencia técnica, incluida la capacitación de personal.

Dentro de los sesenta días siguientes a la celebración del acto o contrato debe pedirse la inscripción del mismo, la cual puede y debe ser denegada cuando esa tecnología esté disponible en Méjico, cuando el precio sea excesivo, cuando se incluyan cláusulas que permitan al proveedor intervenir en la administración de la empresa o impongan limitaciones a la investigación o a la exportación, cuando se obligue a la empresa nacional a adquirir partes, herramientas o personal en el país señalado por el proveedor o a conceder representaciones exclusivas para la distribución del producto en el mercado interno.

En ningún caso la duración del contrato podrá exceder de diez años, pues se considera que en ese tiempo ya se ha superado la tecnología contratada.

6. INVERSIÓN EN INMUEBLES

Para un pueblo que hizo su revolución al grito de «Tierra y Libertad», ya se comprende que todo lo tocante al dominio de las tierras ha de estar impregnado de una marcada significación nacionalista. Más aún, la misma propiedad privada no se considera como un derecho originario de las personas, sino como una cesión graciosa del Estado. La Constitución de la República declara que «la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada». Lógicamente, «la nación se reserva el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público». Ya antes de la revolución, las Leyes de Reforma de Benito Juárez (leyes desamortizadoras) habían impuesto prohibiciones absolutas de adquirir bienes raíces, o limitaciones muy severas, a las asociaciones religiosas, a los establecimientos de bene-

ficencia, a las instituciones de crédito y a las sociedades por acciones, régimen que subsiste en la actualidad.

El tratamiento se agudiza todavía cuando se trata de tierras de labor, las cuales en principio son comunales o ejidales (una posesión sin propiedad), permitiéndose únicamente la pequeña propiedad agrícola, si bien es de advertir que por «pequeña propiedad» se entiende la que no excede de cien hectáreas de riego o de ochocientas de terreno árido por persona, como corresponde en adecuada escala a un país cuya extensión geográfica es de dos millones de kilómetros cuadrados.

Con este panorama, y sin entrar en otros antecedentes históricos, es fácil entender que, en general, se mire con recelo la adquisición de bienes raíces por parte de extranjeros.

En este punto, la Ley de Inversiones Extranjeras no ha introducido ninguna novedad, limitándose casi a transcribir los correspondientes preceptos de la Constitución. Como regla general, las sociedades extranjeras no podrán adquirir el dominio de las tierras y aguas u obtener concesiones para la explotación de aguas (art. 7.º). Nunca ha quedado completamente claro si por «tierras» se entiende únicamente las fincas rústicas o cualquier terreno; lo cierto es que, en la práctica, todas las disposiciones relativas a la adquisición de inmuebles por extranjeros se aplican lo mismo si se trata de predios rústicos que de fincas urbanas. Es más: los mismos Estados extranjeros, para adquirir los inmuebles que necesiten para el servicio directo de sus Embajadas o Legaciones (que siempre son fincas urbanas), necesitan una autorización especial del Gobierno.

Las personas físicas extranjeras, por el contrario, sí pueden adquirir en propiedad tierras y aguas, en la misma medida que los nacionales, pero necesitan el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, comprometiéndose además por escrito a considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y a no invocar la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo pena de perderlos en beneficio de la nación si faltan a su compromiso. Quien tenga curiosidad por conocer la razón de esta exigencia—que es aplicable a toda adquisición de bienes muebles o inmuebles por extranjeros—puede leerse en cualquier historia de México el capítulo titulado «La guerra de los pasteles», provocada por una intervención francesa de este tipo en el año 1838.

Hay, sin embargo, unas zonas—que pudiéramos llamar de seguridad—en las que por ningún concepto se permite a los extranjeros ni a las sociedades mejicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros adquirir el «dominio directo» sobre las tierras y aguas (art. 27 de la Constitución). Esas zonas están representadas por una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. Nótese que no se habla de las costas, sino de las playas. Claro está que, aun en esas zonas, los extranjeros pueden poseer inmuebles bajo otro título que no sea el de «dominio directo» y adquirir viviendas

en propiedad horizontal, cosa frecuentísima en las playas de Acapulco y Puerto Vallarta.

Esta prohibición legal choca, a primera vista, con la política del Gobierno, que trata de fomentar el establecimiento de industrias maquiladoras en la frontera norte del país para absorber el exceso de mano de obra que tiende a penetrar irregularmente en los Estados Unidos. Dichas industrias maquiladoras, a las que hasta ahora no se ponía ninguna limitación en cuanto a porcentaje de capital extranjero, importan la materia prima o los componentes en régimen de importación temporal y no pueden vender sus productos en el mercado interno, sino que han de exportarlos al país de origen; pero ofrecen la ventaja de ocupar a muchos trabajadores y siempre consumen algo del país. Otro tanto puede decirse de los complejos turísticos; Méjico tiene mucho interés en atraer al turismo, como única solución inmediata para equilibrar su balanza de pagos; pero las instalaciones turísticas, que han de ser financiadas por capital extranjero, donde se quieren establecer es precisamente en las playas.

Para resolver estos problemas sin violentar la letra y el espíritu del artículo 27 constitucional se ha recurrido a una institución jurídica muy utilizada en Méjico: el fideicomiso. El Estado, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puede autorizar caso por caso a las instituciones de crédito para que, en calidad de fiduciarias, adquieran en propiedad inmuebles situados en dichas zonas, para dedicarlos a la realización de actividades industriales y turísticas por parte de los fideicomisarios, que generalmente son empresas extranjeras.

La duración del fideicomiso no puede exceder nunca de 30 años, durante los cuales la institución fiduciaria, que conserva la propiedad del inmueble, tiene la facultad de arrendarlo por plazos no superiores a diez años; al finalizar el fideicomiso podrá transmitir la propiedad a personas legalmente capacitadas para adquirirla (art. 20 de la Ley de Inversiones Extranjeras).

Y a fin de que las instituciones de crédito no tengan inmovilizados esos activos, se les permite emitir, con base en el fideicomiso, certificados de participación inmobiliaria, que han de ser nominativos y no amortizables. Estos certificados son títulos de crédito, que normalmente representan el derecho a una parte alícuota de la propiedad; pero en el caso específico de que aquí se trata sólo dan derecho a una parte alícuota de los frutos y del producto neto que se obtenga en su día por la venta de los bienes o al aprovechamiento directo del inmueble fideicomitado. En la práctica, la empresa que quiere establecerse en una de esas zonas reservadas, lo que hace es adquirir la totalidad de los certificados de participación inmobiliaria emitidos por la entidad fiduciaria, y de este modo adquiere el derecho al aprovechamiento directo del inmueble. Es una solución un tanto rebuscada, pero no deja de ser una solución.

7. OTRAS OPERACIONES

Al hablar en el párrafo 4 de las actividades económicas que quedan sujetas al régimen especial de la Ley comentada, citamos la inversión extranjera en el capital de las empresas, la inversión en inmuebles y «las demás operaciones a que la propia Ley se refiere». Estas operaciones no son otras que la adquisición de empresas ya establecidas, el arrendamiento de las mismas o de sus activos y el fideicomiso en fronteras y litorales, de las que ya hemos tratado en su lugar respectivo.

Otras operaciones, como la adquisición de valores en Bolsa, siempre que no pase del 25 por 100 del capital de una misma empresa y no se trate de títulos al portador, la inversión en valores de renta fija o las operaciones de crédito no están sujetas al régimen de la Ley de Inversiones Extranjeras. Sin embargo, por lo que se refiere a estas últimas, las instituciones de crédito tienen un límite para la captación de recursos en moneda extranjera, y los organismos oficiales y las empresas descentralizadas no pueden llevar a cabo ninguna operación de crédito extranjero sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda; las empresas privadas no están sujetas a ninguna limitación a este respecto, pero si conciertan la operación de crédito con una institución financiera que no esté previamente registrada en la misma Secretaría de Hacienda, el impuesto sobre la renta que deben retener y pagar por este concepto se duplica, es decir, pasa a ser del 20 por 100, en lugar del 10 por 100.

8. CONTROL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Para asegurar el cumplimiento de la Ley, se establecen en la misma unos controles administrativos de la inversión, que se reducen fundamentalmente a dos: la autorización previa y el registro subsiguiente.

Se requiere autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

- a) Para la constitución y modificación de sociedades en general.
- b) Para que las personas físicas extranjeras puedan adquirir bienes inmuebles; y
- c) Para que las instituciones de crédito puedan adquirir, en calidad de fiduciarias, el dominio de bienes inmuebles situados en las zonas fronterizas y litorales.

Se requiere autorización de la Secretaría a que corresponda por razón de la materia:

- d) Para la adquisición o arrendamiento por parte de extranjeros de empresas ya establecidas en México, en los términos que se indicaron en el apartado correspondiente.

e) Para modificar los porcentajes y condiciones normales de la inversión extranjera, en atención a las circunstancias especiales que concurren en el caso; y

f) Para que la inversión extranjera existente en Méjico participe en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

En todos los casos citados, la autorización se ajustará a la resolución que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Deberán inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio:

a) Las personas físicas o morales extranjeras que realicen alguna de las inversiones reguladas por la Ley.

b) Las sociedades mejicanas en cuyo capital participen extranjeros.

c) Los fideicomisos en fronteras y litorales en que participen extranjeros; y

d) Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía en favor de éstos, así como sus transmisiones.

Estas medidas de control van acompañadas de una serie de sanciones en caso de incumplimiento, empezando por declararse la nulidad de todos los actos que se efectúen en contravención de las disposiciones de la Ley (art. 28).

Antonio P. TENESSA