

CAPÍTULO SEGUNDO

LIMITACIONES

Sección I. Cláusula Calvo	90
Sección II. Zona prohibida	91
Sección III. Agricultura	94
Sección IV. Petróleo	94
Sección V. Energía eléctrica	100
Sección VI. Minería	102
Párrafo 1. Régimen general de la minería	102
Párrafo 2. El caso del azufre	105
Sección VII. Ley Forestal	108
Sección VIII. Vías Generales de Comunicación	108
Sección IX. Seguros	109
Sección X. Bancos e Instituciones de Crédito	110
Sección XI. Instituciones de Fianzas	111
Sección XII. Sociedades de Inversión	112
Sección XIII. Decreto de 29 de junio de 1944	112
Sección XIV. Comisión Intersecretarial	116

CAPÍTULO SEGUNDO

LIMITACIONES

Hablamos en el capítulo anterior, de la igualdad entre nacionales y extranjeros que postula el orden jurídico mexicano. Sin embargo, existen una serie de limitaciones a la actuación de los extranjeros dentro de determinados renglones económicos, que dentro de la familia latinoamericana, son las más amplias y las más acentuadas.⁶⁹ Algunas de estas restricciones derivan expresamente de la Constitución y han sido objeto de reglamentación en leyes especiales, como el petróleo, la minería, la energía eléctrica, etcétera. Existen otras disposiciones que restringen la participación de capitales extranjeros en determinadas actividades que no tienen su fundamento en disposiciones expresas de la Constitución, tales como las que exigen a los capitales extranjeros asociarse en minoría con capitales nacionales y dentro de éstas las contenidas en el Decreto de 1944 que estudiaremos en esta misma tercera parte del trabajo. Estas limitaciones aun cuando no han sido derogadas, en la práctica tienen una aplicación plena. Debe, sin embargo, mencionarse que la Suprema Corte de Justicia ha declarado en dos ocasiones la inconstitucionalidad de este Decreto.⁷⁰

Existe un problema respecto a encontrar una disposición constitucional que fundamente los actos legislativos que rigen a la inversión extranjera, con el objeto de no violar el artículo cuarto de la Constitución que consagra para todos los habitantes la libertad de trabajo y la libertad para dedicarse a la actividad que desee cualquier persona.

Pensamos nosotros que dentro de la Carta Magna pueden encontrarse dos disposiciones que den fundamento a las limitaciones que se dirigen hacia la inversión extranjera. Por un lado encontramos el enunciado contenido en el artículo 27 Constitucional, que dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación." Este mandamiento pertenece a las ga-

⁶⁹ Banco Internacional de Desarrollo. *La participación de Europa en el financiamiento de América Latina*. 1966, pp. 52 y ss.

⁷⁰ Ver: Méndez Silva, Ricardo. *Las inversiones extranjeras directas en el Derecho Internacional Público* (Tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1966, pp. 237 y ss.

rantías sociales que fueron una de las conquistas más valiosas que enriquecieron nuestro sistema jurídico en 1917. Este tipo de garantías fueron incorporadas a nuestra Constitución Política con la idea de que marcharan amalgamadas con las garantías individuales, formando un cuerpo armónico y un pleno equilibrio. Sin embargo, debe tenerse también presente que la Carta Magna fue elaborada, no bajo el influjo del individualismo exagerado que fue norma directriz del siglo XIX, sino a la luz de nuevos planteamientos en los que el interés social era el nervio que daba vida a nuevas realidades jurídicas. Es por esto que en el supuesto de que se contrapongan estas dos categorías de garantías, deben prevalecer los contenidos que pugnen por el bienestar y la superación de la colectividad.

Por otro lado, pensamos que la posibilidad de emitir el Congreso de la Unión una Ley sobre inversiones extranjeras, puede encontrar fundamento dentro de nuestra Constitución. Se ha propuesto por algunos estudiosos de estos temas modificar la Constitución para que aparezca en algún precepto con toda claridad la base constitucional en la cual apoyar la expedición de una ley.⁷¹ Pensamos que esto podría ser de utilidad, ya que precisaría el régimen en esta materia, sin embargo, puede tomarse como cimiento constitucional, lo contenido en el artículo 73 de la Constitución en su fracción XVI, que dice: “El Congreso tiene facultad: Para dictar leyes sobre nacionalidad, *condición jurídica de los extranjeros*, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República . . .”

Con base en estas consideraciones sobre la posibilidad de fundamentar una ley sobre inversiones extranjeras, que como habíamos señalado en la primera parte de nuestro estudio, no existe, podemos estudiar el capítulo referente a las limitaciones que existen a la participación de capital extranjero en determinados renglones económicos.

⁷¹ Este tema ha despertado la inquietud de jóvenes pasantes. Así, el licenciado Guillermo Ortiz Nava en su tesis profesional propone adicionar el artículo 33 constitucional con el siguiente párrafo: “La Ley Federal fijará las disposiciones a las cuales estarán sometidas las inversiones extranjeras y las sociedades mexicanas con posibilidad de tener participación extranjera.” Por su parte, el licenciado Sidney Adler Kob, también en su tesis profesional, propone la adición del artículo 33 constitucional con el siguiente párrafo: “Las inversiones extranjeras y las sociedades mexicanas que tengan participaciones extranjeras estarán sujetas a las disposiciones de la legislación federal correspondiente.” Propone además, una adición al artículo 73 constitucional en los siguientes términos: “El Congreso tiene facultad: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, *inversiones extranjeras*, etc.”

SECCIÓN I

Cláusula Calvo. El artículo 27 constitucional, párrafo 7, fracción I señala una limitación de gran importancia: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los EXTRANJEROS, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo."

El enunciado que contiene este precepto constitucional descansa en los lineamientos que señaló la Cláusula Calvo y que ahora en el seno de la comunidad latinoamericana, constituye un postulado firmemente defendido.⁷²

La Cláusula Calvo ha sido atacada por los países proveedores de capital diciendo que su aplicación se hace de acuerdo con la ley doméstica, la cual nunca puede prevalecer en contra de la internacional que proclama como derecho específico del Estado, el derecho de protección.⁷³ Se señala además que una persona física o moral no puede restringir ni anular, en materia internacional, la acción protectora del Estado al que pertenece.

Los argumentos en favor de la Cláusula obedecen a los siguientes presupuestos. Un Estado no puede reclamar a otro sino cuando exista un reclamante individual y un daño a él causado. Ahora bien, cuando un particular conviene en que determinada acción de un Estado no causa perjuicios a su patrimonio, porque las pérdidas o daños que pudieran causarse se compensan con los beneficios que se reciben, el daño no se produce. Además, cuando la persona conviene, para el caso de discrepancia en la interpretación de un contrato, efectuar ciertos actos, como abstenerse de recurrir a su gobierno, está impedido por la equidad y la justicia para reclamar ante ningún Tribunal Internacional, en virtud de un contrato cuyas contraprestaciones no ha cumplido. En ambos casos se encuentra la falta de un reclamante y de un daño, y por tanto la ausencia de fundamentos para una demanda internacional.⁷⁴

⁷² "En la aplicación de esta cláusula México es el país dominante en América Latina." Bohrisch, A. y König, W. *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*. México, El Colegio de México, 1968, p. 24. (Jornadas 62.)

⁷³ Cuéllar, Alfredo B., *op. cit.*, p. 602.

⁷⁴ Cuéllar, Alfredo B., *op. cit.*, p. 602.

La polémica, sobre la validez de la Cláusula Calvo se dirige también a otro campo. Los detractores de la Cláusula Calvo señalan que el ejercicio de la protección diplomática es un derecho público, cuya aplicación es un atributo del Estado. A esta afirmación, y en defensa de la Cláusula, el doctor Seara Vázquez contesta lo siguiente: ⁷⁵ “. . . buscando la causa del endoso, que es el que pone en marcha la protección diplomática, no hay duda de que el individuo es el que puede considerar si el daño le ha sido causado, y queda a su libre voluntad el pedir o no a su propio Estado que ejerza la protección diplomática. Si la protección diplomática fuera realmente un derecho público no podría quedar supeditada a la voluntad de un particular ya que un particular no puede decirle a su Estado si desea o no que ejerza un derecho que le corresponde al Estado mismo . . .” Esto es, que de acuerdo con el distinguido internacionalista Seara Vázquez, la protección diplomática debe conceptuarse no como un derecho público, sino como un derecho privado. De este argumento en el orden internacional, podría extraer su validez la Cláusula Calvo, misma a la que le ha otorgado la práctica internacional un valor en extremo limitado. ⁷⁶

Puede discutirse, de acuerdo con el contexto que ofrece la realidad actual, si es conveniente o no sostener a la Cláusula Calvo dentro de nuestras instituciones jurídicas internas. Aun cuando existen ciertos sucesos que empañan definitivamente el panorama de concordia internacional, tenemos la convicción de que el imperio del Derecho extiende gradualmente sus fronteras y el respeto a las naciones débiles tiende a instituirse como afirmación categórica. Sin embargo, pensamos que la Cláusula Calvo debe permanecer en nuestros sistemas jurídicos. En este sentido nos dice el licenciado Siqueiros: “No obstante que la etapa histórica de las reclamaciones internacionales parece que ha quedado definitivamente superada, creemos que la Cláusula Calvo debe seguir subsistiendo como una institución permanente en el sistema constitucional mexicano.” ⁷⁷

SECCIÓN II

Zona prohibida. El mismo artículo 27 constitucional contiene la prohibición absoluta a los extranjeros y a las sociedades extranjeras de adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. Esta dispo-

⁷⁵ Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, p. 69.

⁷⁶ Seara Vázquez, Modesto. *Manual de Derecho Internacional Público*; 2ª ed. México, Editorial Pormaca, 1967, p. 225.

⁷⁷ Siqueiros, José Luis, *op. cit.*, p. 40.

sición es resultante de nuestra experiencia histórica. Dentro del sistema jurídico mexicano, tiene sus antecedentes remotos en las leyes de 11 de marzo de 1842 y 1º de febrero de 1856, que prohibieron a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante de veinte leguas de las fronteras y cinco leguas de las costas.⁷⁸

Una gran parte de autores en esta materia coinciden en considerar este enunciado como anacrónico e injustificado atendiendo a la realidad presente. Desde su inserción en la Constitución de 1917, se enfrentó a severos comentarios, entre los cuales destaca la crítica firme del licenciado Vera Estañol en su famosa obra *Al Margen de la Constitución de 1917*, en la que dice lo siguiente: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Esta disposición afecta a una extensión territorial del 40% del área total."⁷⁹ Censura el licenciado Vera Estañol este precepto constitucional, porque prefiere mantener estériles cuatro décimas partes del territorio nacional, y hambrientos y desnudos a quince millones de mexicanos.

Por su parte, nuestro inolvidable maestro, el doctor Cuéllar, nos ofrece sobre este mismo punto, las siguientes cifras: "La línea divisoria del norte tiene una extensión de 2 727 kilómetros, y la del sureste 1 070. La costa del Golfo mide 2 809 kilómetros, y la del Océano Pacífico mide 7 446 kilómetros, de los cuales corresponden 3 428 a la extensa Península de la Baja California. Con estos datos llegamos a la conclusión: tenemos un total de 379 700 kilómetros cuadrados en las costas, o sea un total de 45.32% del territorio nacional en el que por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Resulta un 5.32% más de la cifra que da el licenciado Vera Estañol."⁸⁰

Estas críticas que fueron elaboradas sobre este precepto constitucional que estamos estudiando fueron hechas en épocas en las que la escasez de capital era notable y era imposible atender las necesidades más urgentes, por eso estos autores consideraban un gran error impedir la inversión extranjera en estas zonas.

Ahora bien, no obstante la prohibición absoluta del artículo 27 constitucional sobre este punto, grandes porciones de tierra en las zonas prohibidas, han estado en manos de extranjeros.⁸¹ En una información periodística⁸² se informaba que dentro de la franja prohibida de cien

⁷⁸ Siqueiros, José Luis, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁹ Citado por Cuéllar, Alfredo B., *op. cit.*, pp. 106 y 107.

⁸⁰ Cuéllar, Alfredo B., *op. cit.*, p. 107.

⁸¹ Lavín, José Domingo, *op. cit.*

⁸² Denegri, Carlos. *Excelsior*, México, 18 de abril de 1966.

kilómetros vedada a los extranjeros, éstos tienen latifundios que abarcan un millón de hectáreas: “Los predios están al lado del Río Bravo, a lo largo del territorio de Coahuila y parte de Chihuahua que colinda con los Estados Unidos. Además —agrega el artículo— existen ahí predios rústicos en manos de mexicanos, a quienes difícilmente podría demostrárseles si representan a sus propios intereses o sirven a extraños.” Termina esta información con los nombres de los propietarios y la extensión de los predios en cuestión.

Independientemente de la veracidad o precisión del contenido del artículo al que nos referíamos, la situación que presenta no resulta extraña. Este tipo de noticias o de comentarios resultan en extremo familiares.

De este precepto surgen una serie de consideraciones de no escaso interés. Uno de ellos seguramente es el de los fideicomisos constituidos en estas franjas prohibidas. El licenciado Siqueiros, en su reciente artículo sobre el régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México ⁸³ señala que actualmente la Secretaría de Relaciones Exteriores, permite el fideicomiso en favor de extranjeros dentro de la franja prohibida, siempre y cuando la institución fiduciaria demuestre que sus estatutos sociales han sido modificados de acuerdo con lo establecido en el Decreto Presidencial publicado el 30 de diciembre de 1965, que será objeto de estudio más adelante.

El permitir los fideicomisos dentro de las zonas prohibidas en beneficio de extranjeros, tiene su fundamento en la interpretación que se hace de este precepto constitucional. El doctor Molina Pasquel, jurista mexicano que se ha especializado en el estudio del fideicomiso, demuestra ⁸⁴ que el artículo 27 constitucional se refiere a la capacidad para *adquirir el dominio* de las tierras y aguas: dentro de la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, *por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas*. Esto es, que el régimen contemplado dentro de esta disposición constitucional que nos ocupa se refiere a la prohibición de obtener el dominio directo y no simplemente al de adquirir el uso o disfrute de un bien.

La Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional en su artículo sexto contempla el caso en el que un extranjero tuviese que adquirir un bien inmueble dentro de la zona prohibida en virtud de una herencia. Bajo esta circunstancia, la Secretaría de Relaciones Exteriores

⁸³ “Aspectos Jurídicos en Materia de Inversiones Extranjeras”, en: *El Foro*, 5ª época, núm. 6, abril-junio 1967, p. 92, México, D. F.

⁸⁴ Molina Pasquel, Roberto. “El fideicomiso de inmuebles en las zonas prohibidas, en favor de extranjeros”, en: *El Foro*, 4ª época, número. 3, enero-marzo 1954, pp. 30 y ss., México, D. F.

puede otorgar el permiso de que se realice la adjudicación a nombre del extranjero pero siempre y cuando se dé la condición de transmitir los derechos de que se trate a una persona capacitada, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia.

Por su parte el artículo 11 del Reglamento de esta Ley Orgánica señala que si es imposible realizar la enajenación dentro del término de cinco años, la propia Secretaría de Relaciones se encuentra facultada para ampliar el lapso original, en la medida que fuese necesario.

Con el objeto de subrayar la prohibición absoluta a los extranjeros de obtener el *dominio directo* de inmuebles dentro de esta zona, el artículo primero del Reglamento de la Ley Orgánica, sanciona a los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y cualesquiera otros funcionarios, con la pérdida de su oficio o empleo si extendieran o autorizaran documentos o instrumentos que representaran la adquisición del dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones, dentro de la faja prohibida.

Continuando con el mismo orden de ideas, y con el fin de insistir en que la fracción I del artículo 27 constitucional se refiere al dominio directo, el artículo 10 de la Ley Orgánica apunta que no se estiman como enajenación de propiedades, los arrendamientos de inmuebles por término mayor de diez años.

SECCIÓN III

Agricultura. El artículo 27 constitucional en su fracción IV apunta: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas." Este precepto obliga a las sociedades que se organicen para estas actividades, a adoptar una forma distinta a la que ofrece la Sociedad Anónima, fundamentalmente la de la Sociedad de Responsabilidad Limitada y la Sociedad en Nombre Colectivo.⁸⁵

El artículo tercero de la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, señala que dentro del supuesto de sociedades mexicanas que posean fincas rústicas con fines agrícolas, no podrá concederse el permiso de constitución cuando quede en manos de extranjeros el 51% o más del interés de la sociedad.

SECCIÓN IV

Petróleo. El petróleo, ha sido sin duda, uno de los recursos más importantes de la economía nacional y aquel que ha recibido por parte de los

⁸⁵ Siqueiros, José Luis, *Síntesis cit.*, p. 100.

gobiernos surgidos después de la revolución, especialmente el del presidente Lázaro Cárdenas, su actuación más decidida. Tal medida, la expropiación, pondría fin a uno de los pasajes más dramáticos en la historia jurídica y económica del país. La fecha del 18 de marzo de 1938, abriría las compuertas a una nueva etapa, cuyos primeros signos fueron de tenaz lucha contra el bloqueo económico y la infinidad de presiones que levantaron en contra de nuestra independencia, las compañías extranjeras y sus gobiernos.

El régimen jurídico aplicable al petróleo en la historia de nuestro país, admite diversas etapas. Una que comprende desde la expedición de las Ordenanzas Reales de Minería de la Nueva España, que son promulgadas por Carlos III en Aranjuez el 22 de mayo de 1783, hasta el año de 1884, fecha en que sale a la luz el primer Código de Minería Nacional. Este periodo, en el que el petróleo, como tal no fue conocido, tiene la característica de concebir la propiedad del subsuelo, como propiedad exclusiva del rey. Al sobrevenir la independencia de la Nueva España, el rey es sustituido en sus derechos por la Nación Mexicana. Tal cosa, queda perfectamente esclarecida, por el Tratado de Paz que celebra España con México, en 1836, y donde se reconoce plenamente la independencia mexicana.⁸⁶

En esta misma etapa que nos ocupa, Maximiliano dictó un decreto el 6 de julio de 1865, en el que se establecía que nadie podría explotar minas de sal, fuentes o pozos y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, *petróleo*, alumbre, kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes.⁸⁷ Esto es, el Decreto de Maximiliano sigue la misma línea, de no otorgar automáticamente al dueño del suelo, la explotación del subsuelo, sino que tal explotación sólo podría ser llevada a efecto mediante una previa concesión derivada de las autoridades competentes.

La segunda etapa, en la reglamentación jurídica del petróleo se inicia con el Código de Minería de 1884 y termina con las disposiciones reivindicadoras de la Constitución de 1917.

El Código Minero, que es dictado el 22 de noviembre de 1884, va a romper en forma substancial, con los preceptos tradicionales que regían en México sobre la propiedad del subsuelo. El artículo 10 señalaba que eran de la *propiedad exclusiva del dueño del suelo*, el carbón de piedra y el petróleo subterráneos.

⁸⁶ Lobato López, Ernesto. "El petróleo en la economía", en: *México, 50 Años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pp. 317 y 318.

⁸⁷ Manterola, Miguel. *La industria petrolera en México, desde su iniciación hasta la expropiación*. México, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1958, p. 5.

Posteriormente, en 1901, fue expedida la primera ley especial sobre petróleo. Por medio de la presente ley, el gobierno Federal, podía otorgar concesiones petroleras en los terrenos nacionales y en las zonas federales.⁸⁸ Esta ley, contenía las siguientes disposiciones: los descubridores, que de acuerdo con la ley, obtuviesen su patente respectiva obtenían amplios privilegios para la explotación, como la exención de impuestos, derecho de comprar los terrenos nacionales necesarios para establecer maquinarias, oficinas, etcétera; la expropiación a terrenos de particulares para el mismo fin, derecho de establecer tuberías para conducir los productos, por terrenos particulares, etcétera.⁸⁹ Esta ley tuvo como consecuencia, el otorgar concesiones sumamente benévolas y de la cual se aprovecharon dos personajes que estuvieron íntimamente ligados con la explotación petrolera de nuestro país, el inglés Weetman Dickinson Pearson y el norteamericano Edward L. Doheny.

El 25 de noviembre de 1909 se expidió una nueva ley minera.⁹⁰ En esta ley se apuntaba que era propiedad exclusiva del dueño del suelo, bienes que eran propiedad de la nación, tales como los criaderos o depósitos de combustibles y minerales, bajo todas sus formas y variedades. Así como los criaderos o depósitos de materias bituminosas. Esto es, que esta ley seguía las directrices marcadas en esta etapa que estudiamos en la que el subsuelo era propiedad del dueño del suelo.

La tercera etapa en la reglamentación del petróleo en nuestro país tiene lugar a partir de la Constitución de 1917, en la que tiende a rectificarse la situación prevaleciente en la época del porfirismo. La Constitución de 1917 va a tener entonces, un tono reivindicatorio sobre los recursos que habían sido abandonados en perjuicio de los intereses de la Nación. El artículo 27 constitucional, ubicaba al petróleo bajo el dominio directo de la Nación, volviendo a los postulados que rigieron en México antes del Código de Minería de 1884. El régimen contenido en este artículo recibe un énfasis redoblado, al apuntar que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y que las concesiones sólo podrían ser otorgadas a los particulares por el Gobierno Federal.

De este precepto constitucional derivaron leyes reglamentarias. Una de ellas fue la de 26 de diciembre de 1925. Entre los enunciados contenidos en esta Ley destacan la ratificación a los lineamientos constitucionales sobre el dominio directo del petróleo, inalienabilidad, imprescrip-

⁸⁸ *El petróleo de México*: recopilación de documentos oficiales, del conflicto de orden económico de la industria petrolera. Gobierno de México, 1940; reedición de la Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1963, p. 1.

⁸⁹ Manterola, Miguel, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁰ Manterola, Miguel, *op. cit.*, p. 7.

tibilidad, prohibía igualmente a las sociedades de extranjeros la adquisición de bienes raíces, limitaba la magnitud de las concesiones, declaraba de utilidad pública la industria del petróleo, reducía los derechos de confirmación de las concesiones a 50 años, etcétera.

La reacción de las compañías petroleras establecidas, fue la de manifestar un abierto desacato a esta ley. "Se abstuvieron de hacer nuevas perforaciones, disminuyeron la producción de 115 millones de barriles en 1925 a 90 millones en 1926 y a 64 millones en 1927; retiraron sus depósitos bancarios y fueron un activo factor que produjo una crisis bancaria y financiera en el país."⁹¹

El 30 de marzo de 1926 se expidió el Reglamento de la Ley de 1925, el cual detallaba y pormenorizaba lo establecido en la mencionada Ley. Este reglamento recibió también la aguda oposición de las empresas petroleras que se veían atacadas en sus privilegios.

Las presiones de las empresas revistieron tal magnitud, que a través del Decreto de 3 de enero de 1928, el régimen contenido en las leyes anteriormente mencionadas tuvo que ser abandonado. Las medidas legislativas dejaban prácticamente a los hidrocarburos del subsuelo fuera del régimen constitucional.⁹² Una de las disposiciones centrales adoptadas, era que se conformaban sin costo alguno y mediante la expedición de concesiones confirmatorias los derechos derivados de contratos celebrados antes del 1º de mayo de 1917. Las confirmaciones, de acuerdo con esta ley, se otorgaban sin límite de tiempo cuando se referían a los superficiarios y por el tiempo fijado en los contratos celebrados por los superficiarios con terceros.⁹³

Fue, finalmente, con esta ley de 1928, que las empresas petroleras y sus gobiernos que se mostraron satisfechos frente al cuerpo legislativo que tendía a regular la explotación del petróleo. Para lograr esto, un régimen favorable y benevolente, pleno de privilegios, no escatimaron ningún medio de presión, habiendo sido frecuente inclusive, la amenaza de una intervención extranjera. Debe recordarse, que el presidente Calles llegó a denunciar ante el presidente norteamericano Coolidge, la maniobra concertada por el embajador Sheffield y el secretario de Estado Kellog que tenía como fin la invasión armada contra México, logrando evitarla.⁹⁴ Tal es el historial de las empresas privadas extranjeras en México, una síntesis de luchas y pugnas en contra del gobierno

⁹¹ *El petróleo de México, cit.*, p. 17.

⁹² Lobato López, Ernesto, *op. cit.*, p. 319.

⁹³ Manterola, Miguel, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁴ *El petróleo en México, cit.*, p. 17.

y del pueblo de México, que representaban un menoscabo y un atentado directo en contra de nuestra soberanía.

La cuarta etapa en la reglamentación del petróleo en México se inicia oficialmente con el Decreto de Expropiación de 18 de marzo de 1938 dictado por el presidente Lázaro Cárdenas. Esta fecha está precedida por acontecimientos que tienen los rasgos distintivos de las etapas anteriores, el ataque y desobediencia de las empresas a nuestras instituciones.

En 1936 el Sindicato de Obreros Petroleros demandó de las compañías un aumento de salarios y prestaciones que ascendía aproximadamente a setenta millones de pesos; las compañías, frente a esta petición ofrecían únicamente catorce millones.⁹⁵ De esta forma surgía el problema petrolífero más grave con las empresas extranjeras. Los inversionistas extranjeros se negaron obstinadamente a acceder a las mejoras, aduciendo que la situación económica de las empresas no permitía tales erogaciones. Después de interminables conversaciones entre los trabajadores y las empresas, la huelga que había sido pospuesta, estalló finalmente el 27 de mayo de 1937.⁹⁶

Los obreros acudieron ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, habiéndose levantado la huelga el 9 de junio. La Junta, con base en un estudio hecho por tres peritos expresamente designados para conocer del caso, ordenó a las empresas que aumentaran los salarios de acuerdo con las recomendaciones propuestas por los peritos. El dictamen de los peritos ponía de manifiesto las extraordinarias ganancias obtenidas por las empresas petroleras en México. Se decía que durante el año de 1936 la Industria Petrolera en los Estados Unidos obtuvo una utilidad de 1.44% sobre el capital invertidos no amortizado, en México la utilidad en cuestión fue de 17.82%.⁹⁷

La inconformidad de las empresas petroleras se tradujo en una apelación ante la Suprema Corte de Justicia. La intransigencia de estas empresas, se estrelló en la confirmación que hizo la Corte del laudo que habían emitido los Tribunales del Trabajo. Tal cosa ocurría el 1º de marzo de 1938. Las compañías petroleras, en abierta rebeldía y frente a la obligación jurídica de cumplir con lo ordenado por los tribunales de la República, demoraron el cumplimiento con la esperanza de eludir las obligaciones que el régimen legal mexicano les había impuesto. Ante esta actitud de desafío, y por el enorme perjuicio que representaba para

⁹⁵ *El petróleo en México, cit.*, p. 20.

⁹⁶ *El petróleo en México, cit.*, p. 20.

⁹⁷ *El petróleo en México, cit.*, p. 21.

la Nación tener detenidas las actividades de estas empresas, el gobierno mexicano no tuvo otra alternativa que decretar la expropiación.

Las compañías petroleras, ante el inminente decreto expropiatorio, quisieron dar cumplimiento al laudo. Sin embargo, la Nación estaba ya consciente de la amenaza constante que representaban no únicamente el desacato de las empresas extranjeras, sino la gama amplísima de presiones y perjuicios que recibía, por lo que el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo, dictó la expropiación petrolera, marcándole al país con esta medida, una nueva etapa en su vida y nuevos rumbos a su independencia económica.

Actualmente la explotación de los yacimientos petrolíferos deriva de lo contenido en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo que en su artículo 1º sigue lo señalado en la Constitución Política: “Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentran en el territorio nacional —incluida la plataforma continental— en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él.”

El artículo 2º, por su parte establece: “Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.”

Sin embargo, de acuerdo con lo que dispone la Ley Reglamentaria que estamos estudiando, existe la posibilidad de que los particulares lleven a efecto determinadas explotaciones. Esta posibilidad deriva de la interpretación que se ha hecho del término “explotación” que es privilegio de la Nación en materia petrolera. Tal interpretación se dirige al sentido de considerar que se refiere la palabra explotación a la extracción del petróleo subterráneo.⁹⁸

El Reglamento de la Ley que estamos estudiando, publicado el 25 de agosto de 1959 contiene preceptos sobre la participación de los particulares en actividades petroleras. El artículo 25 señala: “Los particulares que deseen utilizar derivados básicos de refinación para producir especialidades de los mismos, deberán obtener previamente de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio la autorización de las actividades respectivas.”

El artículo 28 sobre este mismo punto estipula: “La elaboración de

⁹⁸ Adler Kob, Sidney. *Los aspectos legales de la reglamentación de la participación extranjera en sociedades mercantiles mexicanas* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1965, p. 32.

productos que sean resultado de los procesos petroquímicos subsecuentes a los señalados en el artículo anterior, constituyen el campo en que podrán operar indistintamente y en la forma no exclusiva, la Nación, la iniciativa privada sola o asociada con la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos o de organismos o empresas subsidiarias de dicha institución, o asociados a la misma, creados por el Estado.”

El artículo 30 dispone: “Los permisos a particulares para la elaboración de productos de la Industria Petroquímica a que se refiere el artículo 28, se otorgan por acuerdo expreso del Ejecutivo Federal con intervención de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio, previa opinión de Petróleos Mexicanos. El otorgamiento de los permisos se ajustará en su caso, a lo mandado por el Decreto de 29 de junio de 1944 y demás disposiciones legales aplicables en materia de inversiones extranjeras.”⁹⁹ La Comisión Intersecretarial con base en el Decreto de 1944, prohibió todas las actividades relacionadas¹⁰⁰ en cualquier forma con la industria petrolera a compañías mexicanas con menos de 51% de capital mexicano. Un decreto posterior dispuso que se otorgaría permiso para que una compañía pueda dedicarse a este campo después de consultar con Pemex y la Secretaría de Industria y Comercio. Sin embargo, como punto fundamental, debe destacarse que tales compañías deben tener necesariamente el 51% de capital mexicano.¹⁰¹

SECCIÓN V

Energía eléctrica. La evolución de la legislación mexicana referente a la energía eléctrica sigue en términos generales una evolución diferente a la legislación petrolera. La misma nacionalización es realizada, no al influjo de una atmósfera conflictiva sino sobre una base de concordia y armonía entre el gobierno y los propietarios.

La Constitución de 1917, en su versión original no incluyó ninguna referencia sobre la materia eléctrica en forma expresa. No fue sino hasta el año de 1932 cuando el Ejecutivo de la Unión solicitó del Congreso

⁹⁹ Ver p. sobre el Decreto de 29 de junio de 1944.

¹⁰⁰ Adler Kob, Sidney, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰¹ “La reciente legislación mexicana divide en dos ramas la industria de los productos químicos que se derivan de los hidrocarburos: la petroquímica básica, que se reserva exclusivamente como industria propiedad del Estado y la de los productos finales pertenecientes a la industria química, para ser elaborados por las empresas privadas.” López Rosado, Diego. *Problemas Económicos de México*; 2ª ed. México, UNAM, 1966, p. 104.

la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción X, a través de la cual se otorgaba al Congreso facultad para legislar sobre energía eléctrica. La reforma a este precepto constitucional sufrió un pequeño retardo, siendo aprobada en diciembre de 1933 y promulgada el 10 de enero de 1934.¹⁰²

La mencionada reforma, había tenido como base dar un cimiento constitucional al Código Nacional Eléctrico de 1926, que fue ampliamente atacado por no encontrar apoyo en algún enunciado constitucional.

Entre los actos legislativos que rigieron a la energía eléctrica destacan el Decreto de 29 de diciembre de 1933, que creaba una dependencia dentro de la Secretaría de Industria y Comercio cuya finalidad primordial era producir energía eléctrica por parte del Estado. Esta dependencia o entidad recibió el nombre de Comisión Federal de Electricidad. Tenía el significado especial de entrar el Estado en competencia con los particulares y tendía por otro lado a establecer un control de carácter legislativo sobre las empresas que ya se encontraban en operación.¹⁰³

En 1938 fue promulgada, con fecha 31 de diciembre, la Ley de la Industria Eléctrica. Esta Ley, que fuera modificada en algunos detalles, se convirtió, a fines de 1940, en la legislación fundamental en el renglón de la industria eléctrica, que habría de regir hasta la nacionalización de 1960.¹⁰⁴ Contenía esta ley, la fijación de las concesiones en un término máximo de 50 años, con la posibilidad de que al fin de este lapso se renovara la concesión hasta por un término igual de 50 años. En el año de 1941, fue modificada la ley en el artículo sexto transitorio que contenía las disposiciones referentes a la forma de computar la duración de las concesiones. Se apuntaba que se empezarían a contar a partir de la aprobación de las primeras tarifas a los concesionarios.

La nacionalización de la Industria Eléctrica habría de culminar con la adición al artículo 27 constitucional párrafo VI quedando el texto en cuestión de la siguiente manera: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos bienes."

¹⁰² Treviño Siller, José G. *La nacionalización de la industria eléctrica. Aspectos jurídicos, económicos y sociales* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1964, p. 146.

¹⁰³ González Avelar, José Miguel. *La nacionalización del servicio público de energía eléctrica* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1962, p. 33.

¹⁰⁴ Wionczek, Miguel S. *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*. México, Siglo XXI, 1967, p. 103.

La nacionalización, habría de obedecer, en opinión del destacado economista Wionczek ¹⁰⁵ a una dualidad de fuerzas e intereses. Por un lado la situación de las empresas que se enfrentaban a una serie de dificultades y crisis en América Latina que se habían traducido en litigios, congelamiento de tarifas, confiscaciones, etcétera, lo que las impulsaba a negociar, y por otro lado el contexto político internacional al que se enfrentaba México, principalmente por el caso de la Revolución Cubana, que estaba produciendo en el ámbito interno un efecto disasociante en la monolítica estructura política del país. Era necesario buscar un elemento de unión, que capturara nuevamente las tendencias centrífugas. Tal papel jugó la nacionalización de la industria eléctrica que restauró la unidad de los diversos sectores del país.

La nacionalización se llevó al cabo por conducto de dos grandes operaciones. Una con la American & Foreign Power Co., con un monto de 70 millones de dólares y otra con la Mexican Light & Power Co., por un total de 52 millones de dólares.

Conviene subrayar, que la adición al artículo 27 constitucional se relaciona con la generación, conducción, transformación y distribución y abastecimiento de la energía eléctrica cuando tenga un objeto la prestación de un *servicio público*. Esto es, que se deja abierta la posibilidad a los particulares para seguir generando energía eléctrica por su cuenta, pero siempre y cuando sea con fines propios. ¹⁰⁶

SECCIÓN VI

Minería. La minería fue en la etapa precolonial, uno de los recursos y una de las actividades más estrechamente vinculados con nuestros indígenas. A partir de la Conquista y al influjo de nuevas concepciones y de un mundo jurídico distinto, se estableció el principio de que la riqueza mineral pertenecía a la Corona. Desde entonces nuestro pueblo ha sido desposeído de la explotación directa de tan importantes recursos.

Párrafo 1. Régimen general de la minería. Durante la vida independiente continuaron en vigor las disposiciones de las viejas leyes españolas, atribuyéndose la propiedad de esta riqueza a la Nación. Estas directrices jurídicas permanecieron en vigor hasta la promulgación del Código Minero en 1884, al que aludimos cuando nos deteníamos en el estudio del petróleo. A partir de estas disposiciones, dictadas en la etapa porfirista, la minería fue objeto de propiedad privada sin que hubiera necesidad

¹⁰⁵ Wionczek, Miguel S. *Op. ult. cit.*, pp. 142 y ss.

¹⁰⁶ González Avelar, José Miguel, *op. cit.*, p. 96.

de una concesión. Un factor que le dio a la Revolución de 1910 una proyección nacionalista, fue el hecho de que una gran parte de la riqueza nacional estuviera acaparada por extranjeros. Esto fue particularmente notorio en la minería.¹⁰⁷ “La mayor parte de las concesiones¹⁰⁸ mineras que se otorgaron durante la gestión administrativa del porfirismo cayeron en manos de sociedades extranjeras, que iniciaron sus trabajos repartiéndose los fundos mineros más importantes del país.”

La Constitución de 1917 concedió a la Nación el dominio directo sobre los minerales, incluyendo el carbón y el petróleo. El artículo 27 constitucional señala que el dominio de la nación sobre estos minerales es inalienable e imprescriptible y que el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Para comprender la posivilidad de la participación del capital extranjero de acuerdo con las disposiciones de la Ley Minera de 6 de febrero de 1961, es necesario detenernos en los tipos de concesiones que contempla la misma:

- a) concesión ordinaria;
- b) concesión especial sobre reservas nacionales; y
- c) concesión para reservas industriales nacionales.¹⁰⁹

Para poder obtener concesiones, de acuerdo con el artículo sexto de la Ley Minera, es necesario en caso de personas físicas ser mexicanos y en caso de sociedades, que sean constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas y que la mayoría del capital haya sido suscrito por mexicanos. Los gobiernos extranjeros y los soberanos extranjeros de conformidad con este mismo artículo “por ningún motivo pueden adquirir concesiones, ni derechos mineros de cualquier especie, ni ser socios, asociados o accionistas de empresas mineras”.

La misma ley en el artículo 15 señala que serán nulos de pleno derecho todos los actos o contratos a través de los cuales se transmitieran derechos sobre explotación minera a sociedades, gobiernos o soberanos extranjeros; ni a sociedades mexicanas en las que extranjeros representen más del 49 por ciento del capital social.

Tiene importancia para la regulación de la participación extranjera, la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 (ver página 112) en

¹⁰⁷ Lavín, José Domingo, *op. cit.*

¹⁰⁸ López Rosado, Diego, *op. cit.*, p. 77.

¹⁰⁹ Madero, Enrique, “La industria minera en México”, en: *El Mercado de Valores*, año XXVI, núm. 27, 4 de julio de 1966, p. 654.

razón de que se establece la necesidad de previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para otorgar concesiones en materia minera, para la transformación de sociedades dedicadas a estas actividades que tengan miembros extranjeros, la sustitución de socios nacionales por extranjeros, etcétera.¹¹⁰

La ordinaria, en la que de acuerdo con el artículo 14 de la ley se exige la participación mayoritaria mexicana de capital en un 51%.¹¹¹

La concesión especial para la explotación de reservas mineras nacionales tiene su apoyo en el artículo 76 de la Ley en la que se exige el control del 66% del capital por mexicanos.

Existe igualmente la concesión sobre reservas minerales industriales que consiste en el otorgamiento a una industria mexicana de los derechos mineros sobre una área de terreno específico y para una substancia determinada a fin de que la industria pueda descubrir y desarrollar reservas como fuentes de abastecimiento de materias primas para llevar al cabo sus operaciones normales en un futuro previsible.¹¹²

La forma de comprobar la suscripción de capital mexicano se confió al artículo 250 del Reglamento de la Ley en el que se prevee la emisión de dos tipos de acciones: Una Serie A, o mexicana y el 49% o 34% según el caso, por otra Serie B o de suscripción libre. Las acciones de tipo A serán de carácter nominativo y sólo podrán ser suscritos por las personas autorizadas por el artículo 14 de la Ley.¹¹³

El artículo 29 de la nueva Ley Minera, limita la duración de concesiones otorgadas a 25 años, admitiendo la posibilidad de prorrogarlas siempre y cuando se presenten comprobantes fidedignos de la realización de trabajos de explotación. El artículo 3º transitorio señala que las antiguas concesiones —la mayor parte de las cuales estaban otorgadas a perpetuidad— estarán sujetas al mismo término de 25 años. El plazo para contar este lapso, se inicia a partir de la fecha del primer aniversario del título de la concesión que ocurra dentro del año siguiente de la

¹¹⁰ Becerra, María. *Derecho Minero de México*. México, Editorial Limusa Wiley, S. A., 1963, p. 216.

¹¹¹ En realidad las inversiones extranjeras en la minería revisten escasa importancia. Bohrsch, A. y König, W., *op. cit.*, p. 57. En los últimos 20 años, antes de la Nueva Ley Minera que se pronuncia abierta y decididamente por la mexicanización, las utilidades que han percibido los inversionistas extranjeros, se fijan en 332 356 000 dólares, cfr. López Rosado, Diego, *op. cit.*, p. 79.

¹¹² Madero, Enrique, *op. cit.*, p. 645.

¹¹³ Becerra González, María. *Principios de la Constitución Mexicana de 1917 relacionados con el subsuelo, antecedentes doctrinales y legislativos, principios fundamentales contenidos en la Constitución en su versión original y cambios operados después de 1917 en el mismo texto constitucional*. México, UNAM, Coordinación de Humanidades, pp. 110 y ss. 1967.

promulgación de esta Ley.¹¹⁴ El licenciado Siqueiros señala¹¹⁵ que tanto las disposiciones de la Ley Minera y su Reglamento son las más modernas y sistematizadas de nuestra legislación en materia de inversiones extranjeras.

Párrafo 2. El caso del azufre. Fue en el mes de enero de 1965 cuando el problema del azufre en México empezó a cobrar importancia a través de declaraciones realizadas por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.¹¹⁶ En estas declaraciones se evidenciaba la explotación casi irracional de este mineral que ponía en peligro la conservación de las reservas. En efecto, se apuntaba, que las dos principales compañías azufreras norteamericanas, la Azufrera Panamericana y la Azufrera de Veracruz, filiales de la Pan American Sulphur Co., y de la Texas Gulf Sulphur respectivamente, habían iniciado sus explotaciones en la década de los cincuentas con una inversión de 25 000 00 pesos cada una y estaban a punto de agotar las reservas de este metaloide en el Istmo de Tehuantepec. Del estudio de las cifras relativas a la producción y a la exportación se deducía que tal cosa acontecería en un lapso no mayor de diez años.¹¹⁷ La preocupación por la explotación del azufre, cobraba fuerza ante la realidad de que la mayor parte, el 90% del azufre se exportaba a los Estados Unidos de Norteamérica, de donde a su vez era reexportado a Europa, Australia, Israel y otros países. México, no obstante ser el segundo productor de este mineral únicamente consumía el 10%.¹¹⁸ La reacción de distintos sectores nacionales ante este problema, le dio una proyección internacional que se tradujo en notas e informaciones falsas y por lo mismo en ataques furibundos ante la posibilidad de una nacionalización.

Sin embargo, las medidas del gobierno mexicano fueron muy distintas y se basaron primeramente en la estructuración de un nuevo sistema de exportación de azufre. Con fecha 2 de junio de 1965, la Secretaría de Industria y Comercio hizo del conocimiento del presidente del consejo de administración de la Pan American Sulphur Company, casa matriz de la Azufrera Panamericana este nuevo sistema, del cual apuntamos las características sobresalientes:

1. Durante el año de 1965 se autorizaba a la Azufrera Panamericana a exportar hasta una cantidad de 1 500 000 toneladas métricas de azufre.

¹¹⁴ Adler Kob, Sidney, *op. cit.*, p. 39.

¹¹⁵ Siqueiros, José Luis, *Aspectos jurídicos...*, *cit.*, p. 98.

¹¹⁶ Comercio exterior. México, enero de 1965, p. 35.

¹¹⁷ Comercio Exterior. "La cuestión del azufre", en: *Revista de Comercio Exterior*, México, mayo de 1965, p. 330.

¹¹⁸ Comercio Exterior. México, enero de 1965, p.

2. Para los años de 1966 en adelante, hasta llegar a un monto de reservas probadas de 25 000 000 de toneladas, en los yacimientos en los que tiene concesiones esa empresa, podrá exportar hasta el 10% de las nuevas reservas que vaya comprobando haber encontrado, siempre y cuando dicho 10% no exceda de la cifra de 1 500 000 de toneladas anuales.

3. Cuando las reservas de azufre probadas existentes en los yacimientos sobre los que tiene concesiones esa empresa sobrepasen la suma de 25 000 000 de toneladas, se suprimirá el límite de 10% señalado en el párrafo 2, y la compañía podrá exportar los excedentes de dicha suma de 25 000 000 de toneladas, sin que en ningún momento tales exportaciones disminuyan la reserva por debajo de esta última cifra.

Se agregaba que la exportación de los excedentes sobre los 25 000 000 de toneladas de reserva no podrían sobrepasar la cantidad de 1 500 000 de toneladas en el primer año posterior a la acumulación total de dicha reserva, y en los años subsecuentes la cifra de exportación máxima anual de 1 500 000 de toneladas, podría ser aumentada en 150 000 toneladas por cada uno de los años que transcurrieran, siempre que la cifra de la exportación en cada uno de los años a 1 500 000 toneladas fuera a su vez, en el año correspondiente, el 5% o menos del excedente sobre 25 000 000 de toneladas de reserva probada existente en ese mismo año.

Dentro de este comunicado destacaba la invitación que la Secretaría de Industria y Comercio hacía a esta compañía, de transformar industrialmente el azufre en fertilizantes para suplir las carencias nacionales en este sentido. De la misma forma se subrayaba la voluntad del gobierno mexicano de respetar las concesiones otorgadas, al decir: "El Gobierno de México ha concedido a Azufrera Panamericana, S.A. de C.V. 95 títulos de explotación minera que ampara en total una extensión de 9 400 hectáreas."

En este mismo párrafo se agrega al final que estas concesiones se encuentran en pleno vigor y "serán totalmente respetadas por el gobierno mexicano mientras se cumpla con los requisitos que las mismas exigen".

Se aclaraba inmediatamente la posición del gobierno mexicano en relación con las limitaciones a la exportación del azufre con las siguientes palabras: "Pero no es en la explotación, sino en la exportación del azufre donde se han presentado los problemas. La exportación del azufre no está amparada por las concesiones otorgadas y sí está limitada por el Acuerdo de fecha 23 de enero de 1958 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero del mismo año, el cual sujeta al previo permiso de la Secretaría las exportaciones de azufre a fin de establecer para tales exportaciones las restricciones que requieran las

condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país.”

“Tanto los derechos derivados de las concesiones mencionadas, las cuales el gobierno respeta, como las limitaciones a la exportación del azufre que las leyes mexicanas imponen, eran perfectamente conocidas por los concesionarios desde hace años, quienes convinieron y estuvieron de acuerdo en la necesidad ineludible que México tiene de proteger sus reservas de azufre —muy escasas, por lo menos hasta ahora— para poder emplearlas en usos domésticos industriales y, muy principalmente, en la producción de fertilizantes, de que tan necesitados se encuentran nuestros campos.”¹¹⁹

A este comunicado de la Secretaría de Industria y Comercio, contestó el señor Harry C. Webb de la Pan American Sulphur en tono cordial, acatando las disposiciones mexicanas, y en lo referente, a la posibilidad de ampliar las actividades de la empresa a la producción de fertilizantes, manifestaba su confianza de contar para tal cosa con capital mexicano en su oportunidad.

Además de dictar restricciones a la exportación, el gobierno mexicano acudió, posteriormente, a través del trato directo con las compañías, a la mexicanización de estas empresas. De esta suerte, en abril de 1967 se anunció la compra del 66% de acciones de la Compañía explotadora del Istmo S.A., que era una filial de la Texas Sulphur Company. De esta manera, el 33% de las acciones quedaron en manos del gobierno mexicano, el 33% en manos de inversionistas privados mexicanos y el 34% restante detentado por la Texas Sulphur Company.¹²⁰

Por esta misma época, el gobierno mexicano anunció la creación de una nueva empresa azufrera, la Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V., cuyo control corresponde a la Comisión de Fomento Minero y en la cual tiene participación en forma minoritaria la International Helium Corp.¹²¹

Por su parte, la Azufrera Panamericana fue adquirida por el gobierno mexicano y por inversionistas privados mexicanos en términos similares. Esta empresa, filial de la Pan American Sulphur Co., vendió el 66% del capital en sus acciones representativas, reteniendo el 34% restante.¹²² Tales acciones quedaron detentadas de la siguiente forma: en manos de

¹¹⁹ Comercio Exterior. “Nuevo sistema de exportación de azufre”, en: *Revista de Comercio Exterior*, México, junio de 1965, pp. 409 y 410.

¹²⁰ Comercio Exterior. México, mayo de 1967, p. 361.

¹²¹ *Ibidem*, p. 361.

¹²² Comercio Exterior. “Secuelas de la mexicanización del azufre”, en: *Revista de Comercio Exterior*, México, agosto de 1967, p. 618.

accionistas privados el 23% y en manos del Gobierno Federal el 43% restante.¹²³

Con esta operación, el proceso de mexicanización en el renglón azufrero alcanzaba el 80% de las empresas existentes en el país. Tales medidas no dejan de obedecer simplemente a los lineamientos de una política conómica de reivindicación. El cauce que ha seguido esta política de mexicanización, a través de la compra y del trato cordial, nos habla de la preocupación nacional de rescatar los renglones fundamentales de la economía y de mantener sus buenas relaciones con el capital extranjero.

SECCIÓN VII

Ley Forestal. La Ley Forestal de 1960 en su artículo 87 condiciona el otorgamiento de permisos de explotación, al requisito de que las personas solicitantes físicas o morales sean de nacionalidad mexicana. En actividades de explotación forestal la prohibición a la participación extranjera es absoluta.¹²⁴

SECCIÓN VIII

Vías generales de comunicación. La Ley General de Vías de Comunicación de acuerdo con su artículo 12, indica que sólo los mexicanos, personas físicas o morales, podrán obtener concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías de comunicación.

El artículo 277 de la misma Ley, establece que los extranjeros no pueden poseer buques mercantes con bandera nacional, a menos que prueben por un instrumento público, poseer a lo máximo el 25% del valor del buque.

En este apartado, tiene importancia la expropiación de los Ferrocarriles. Tuvo lugar un año antes que la expropiación petrolera y revestía una inversión de similar magnitud a la petrolera. Sin embargo, ni el conflicto, ni la reacción violenta se presentaron.¹²⁵ Esto se debe, sin lugar a dudas a que el servicio de ferrocarriles, en las últimas décadas jamás ha sido un negocio, ni en manos de particulares ni en manos del Estado.

¹²³ *Ibidem*, p. 618.

¹²⁴ González Aguayo, Leopoldo. "La nacionalización en América Latina", en: *Revista de Comercio Exterior*, México, junio de 1961, p. 423.

¹²⁵ Márquez Padilla, José de Jesús. *La expropiación petrolera ante el Derecho Internacional* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1950, p. 29.

El Acuerdo que expropió los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México S.A., fue de fecha 23 de junio de 1937. Los considerandos que dieron lugar a la expropiación se basan en que la mencionada empresa estaba organizada de acuerdo con miras capitalistas cosa que se traducía en un perjuicio para el país. Por otro lado, se mencionaba, que el servicio se presentaba como un enjambre de vicios y deficiencias lo que dio lugar a la intervención estatal con el objeto de darle a este servicio una proyección de interés nacional.¹²⁶

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 129 prohíbe a los extranjeros y a las compañías extranjeras obtener concesiones para la explotación de ferrocarriles.

El artículo 152 prohíbe igualmente la intervención del capital extranjero en la explotación de caminos de jurisdicción federal para servicios públicos de autotransporte.

El artículo 313 prohíbe a su vez la participación de inversión extranjera directa en el servicio público de transporte aéreo, aéreo fotografía, aéreo topografía y análogos; de sistemas telegráficos y radio telegráficos.

La prestación de estos servicios queda reservada en forma exclusiva al Gobierno Federal.¹²⁷

SECCIÓN IX

Seguros. En materia de seguros de acuerdo con las recientes modificaciones que sufrió el régimen general sobre esta materia en 1965, constituye un renglón económico vedado relativamente a los capitales extranjeros.

Hasta el 30 de diciembre de 1965 en que los proyectos de ley del Ejecutivo de la Unión relacionados con inversiones extranjeras, entraron en vigor, la legislación sobre la materia prohibía expresamente bajo pena de revocar la autorización legal, que las compañías aseguradoras cedieran la mayoría de sus acciones a un gobierno extranjero o establecieran ligas de dependencia con empresas foráneas.

No obstante esto, las empresas foráneas, habían intentado por todos los medios, participar en el sistema mexicano de seguros. Éste fue uno de los motivos principales, tal como se desprende del proyecto de reformas, de darle una nueva y más vigorosa proyección al régimen jurídico

¹²⁶ Cuadra, Héctor. "Apéndice de Derecho Mexicano", en: *Teoría de la nacionalización*, de Konstantin Katzarov. México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1963, pp. 655 y ss.

¹²⁷ Siqueiros, José Luis, *Aspectos Jurídicos*, p. 101.

sobre empresas aseguradoras. En el proyecto de reformas destaca en forma muy particular, la preocupación del Gobierno Federal sobre el hecho de que el proceso de mexicanización en empresas aseguradoras se detuviera e incluso manifestara un retroceso, dado el acceso de los capitales extranjeros en estas entidades.

El nuevo ordenamiento apunta la siguiente disposición: "En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales, o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales, sea cual fuere la forma que revista, directamente o a través de interpósita persona."¹²⁸ De esta reforma se desprende que las personas físicas extranjeras que no están en el supuesto del precepto transcrito, pertenecientes a grupos o entidades financieras, que actúen por propia iniciativa, pueden legalmente desarrollar este tipo de inversiones.

Con esta fórmula, se dio un paso de gran significado en el avance por la mexicanización de las aseguradoras, actualizando las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros de 1935, que ante el empuje de los capitales extranjeros, amenazaban con convertirse en un ordenamiento anacrónico, de escasa aplicación.

SECCIÓN X

Bancos e Instituciones de Crédito. De acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito, se establecía que los bancos extranjeros e instituciones de crédito podían establecer sucursales y filiales de sus actividades en México. A partir de los proyectos de reformas de diciembre de 1965 que presentó el Poder Ejecutivo el aspecto económico en el renglón bancario obtuvo una nueva perspectiva.

El proyecto de reformas señala que el sistema bancario mexicano que en sus orígenes, durante el siglo pasado, surgió fundamentalmente por la actividad de inversionistas extranjeros, ha venido mexicanizándose en forma gradual gracias a la política financiera adoptada por los gobiernos posrevolucionarios.

La legislación, antes de la reforma, ya consideraba como causa de revocación de las concesiones bancarias, el hecho de que la mayoría de las acciones de las instituciones y organizaciones de crédito pasen a poder de un gobierno extranjero o si, tratándose de una sociedad mexi-

¹²⁸ El Mercado de Valores. "Limitaciones para participar en el capital de Instituciones Financieras", en: *El Mercado de Valores*, año xxvi, núm. 3, México, 17 de enero de 1966, p. 69.

cana, se establecieran relaciones evidentes de dependencia con entidades bancarias del exterior.

La iniciativa que reformó la legislación vigente tuvo como finalidad destacar estas disposiciones y darles un énfasis nuevo.

Las reformas quedaron de la siguiente forma: se adicionó el artículo 8 de la Ley con una Fracción II bis que dice: "En ningún momento podrá participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras físicas o morales sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona."

Se adicionó también la Ley con el artículo 153 bis que contiene las sanciones a las infracciones: "Según la gravedad del caso, con la pérdida de la participación de capital de que se trate en poder de algunas de las personas o entidades mencionadas en la fracción II bis del artículo 8."

Lo mismo que en materia de seguros, la prohibición a la participación extranjera, sólo se limita a agrupaciones o instituciones financieras y no alcanza a las personas físicas extranjeras, individualmente consideradas.

SECCIÓN XI

Instituciones de Fianzas. Por los mismos motivos que inspiraron el grado de mexicanización que hemos contemplado en la Banca y en los Seguros, el Ejecutivo de la Unión presentó en diciembre de 1965 una iniciativa para reformar la Ley Federal de Instituciones de Fianzas que culminó con la adición de un párrafo al artículo tercero, una reforma a la fracción segunda del artículo 104, y la adición del artículo 111 bis. Las mencionadas reformas contienen los siguientes enunciados:

"En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona."

El artículo 111 bis contempla los casos de violación a este precepto y dispone que en caso de infracción, según la gravedad del caso, los inversionistas perderán la participación de su capital en favor del Gobierno Federal o bien la revocación de la autorización respectiva.

Debe subrayarse, en el mismo sentido al que aludíamos en las dos secciones anteriores, que las personas físicas extranjeras no están imposibilitadas para dedicarse a estas actividades.

SECCIÓN XII

Sociedades de Inversión. El régimen de las sociedades de inversión también fue objeto de especial preocupación en las reformas que estudiamos. Se adicionó el artículo segundo de la Ley de Sociedades de Inversión, con una fracción II bis, el artículo 17 con una fracción II bis y se adicionó un párrafo al artículo 19. El contenido de estas reformas es idéntico a las incorporadas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a la Ley General de Instituciones de Seguros y a la Ley General de Instituciones de Fianzas.

Se establece: “En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, entidades financieras del exterior, o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, sea cual fuere la forma que revistan, directamente o a través de interpósita persona.” Las violaciones a este precepto, según el artículo 19, y de acuerdo con la gravedad del caso, son sancionadas con la pérdida de la participación de capital de que se trate en favor del Gobierno Federal.

SECCIÓN XIII

Decreto de 29 de junio de 1944. Uno de los ordenamientos de más importancia en materia de inversiones extranjeras que ha regido en México es el Decreto de 29 de junio de 1944, en él se dictaron determinadas restricciones a la actividad de los capitales extranjeros dentro de la República.

Este Decreto fue dictado por el Poder Ejecutivo durante la Segunda Guerra Mundial, con base en las facultades extraordinarias de que estaba investido por el Decreto que aprobó la suspensión de garantías individuales el 1º de julio de 1942.

Los considerandos del Decreto mencionan el Estado de Guerra en el que se encontraba México y el peligro que podía representar para el interés económico del país la afluencia de capitales procedentes del exterior, dado su gran poder de competencia con los capitales nacionales.

El artículo primero dispone que mientras permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1º de julio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros necesitarán previamente un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El mismo artículo enumera los actos para los cuales es obligatorio el permiso mencionado: adquirir negociaciones o empresas, o adquirir control sobre ellas, refiriéndose a las existentes en el país y

que tengan actividades industriales, agrícolas, ganaderas, forestales, de compraventa o de explotación de bienes inmuebles, rústicos, urbanos, fraccionamiento o urbanización de dichos inmuebles, adquisición de cualquier inmueble de esta naturaleza o de bienes raíces y adquisición en general del dominio de tierras, aguas, accesiones, concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

El artículo segundo dispone que durante el mismo periodo a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la constitución de sociedades mexicanas que puedan tener socios extranjeros con las mismas finalidades de actividad antes mencionadas; igualmente exige el requisito para la modificación o transformación de sociedades antiguas mexicanas en las cuales se vayan a substituir socios mexicanos por extranjeros o simplemente se varíe con la forma, el objeto social, y para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas mencionadas.

El artículo tercero concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos cuya obligatoriedad ha quedado establecida según se estime que con su otorgamiento se contrarían o no las finalidades perseguidas por este Decreto. El inciso tercero de este artículo contiene uno de los enunciados más importantes que es el que se refiere a la exigencia de que la participación mexicana debe ser cuando menos de un 51% y establecida en tal forma que se pueda verificar en cualquier momento y que por lo menos en la administración de la sociedad exista una mayoría de socios mexicanos. El mismo artículo contempla la posibilidad de dispensar el cumplimiento de estos requisitos en caso de que se trate de empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial.

El artículo cuarto fija la misma obligación de permisos y condiciones para las compañías que vayan a modificarse y para aquellas en que vayan a participar socios extranjeros. En seguida se establecen una serie de medidas y penas bastante efectivas para los que contravengan la ley, tales como declarar la nulidad de los actos celebrados en contravención a la misma. Asimismo se señalan las facultades que tiene la Procuraduría General de la República para que en juicio sumarísimo pueda decretar la nacionalización de la empresa que hubiese faltado a los requisitos

exigidos por la ley, incluyéndose en distintos artículos penas de cárcel y pecuniarias para los que cometieren la infracción.¹²⁹

El 17 de abril de 1945 una circular firmada por el licenciado Ezequiel Padilla, entonces secretario de Relaciones Exteriores, basándose en la facultad discrecional que le otorgaba la ley, estableció que sólo se exigirían los requisitos del 51% de capital mexicano que señalaba el Decreto de 1944 a los siguientes renglones económicos:

1. Radiodifusión. Debe mencionarse en este renglón la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, que en su artículo 14 señala que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o de frecuencia, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. En relación con las sociedades por acciones se advierte la obligación de ser éstas nominativas. Las compañías están obligadas a proporcionar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de socios.

“La redacción del precepto anteriormente citado no deja lugar a dudas respecto a la prohibición establecida para los extranjeros en esta clase de actividades.”¹³⁰

2. Producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas.

3. Transportes aéreos cuando operen únicamente dentro del territorio nacional.

4. Transportes urbanos o inter-urbanos.

5. Empresas de piscicultura y pesca. La Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1944, en su artículo 61 otorga el derecho de pescar sólo a mexicanos de nacimiento y a las sociedades mexicanas. En el segundo párrafo de este artículo se contempla la posibilidad de obtener permiso de explotación a los extranjeros, bajo las condiciones establecidas en la Ley Orgánica y el Reglamento de la fracción I del artículo 27 constitucional.¹³¹

¹²⁹ Sobre el Decreto de 29 de junio de 1944 se pueden consultar: Lavín, José Domingo, *op. cit.*; Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*; Adler Kob, Sidney, *op. cit.*; Ortiz Nava, Alberto Guillermo, *Evolución y proyecciones legales de las inversiones extranjeras en México* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1966.

¹³⁰ *La legislación mexicana en materia de inversiones extranjeras*; 2ª ed. México, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., 1968, p. 22.

¹³¹ En diciembre de 1966 el Congreso de la Unión aprobó la Ley sobre Zona Exclusiva de Pesca. Aquí se establecen 9 millas de mar territorial y 3 millas de zona exclusiva de pesca.

6. Empresas de publicidad.¹³²

Poco tiempo después la Secretaría de Relaciones Exteriores amplió la lista de las empresas sujetas a este requisito a las siguientes ramas:

7. Embotelladoras de aguas gaseosas; y

8. Empresas editoras de libros, periódicos y revistas.

A través de las circulares que concretaron las actividades económicas en las que se exigiría el 51% de capital mexicano, las que enunciábamos anteriormente, se restringió el ámbito de aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944. Los renglones en los que se demandaba esta exigencia no representan en forma alguna un interés económico trascendente. Sin embargo, son actividades que absorben en una forma muy amplia sumas importantes de ahorro interno. Por otro lado, se trató de evitar el control de los extranjeros en los sectores que conformaban la opinión pública.¹³³

El Decreto de 29 de junio de 1944, señalábamos, fue dictado dentro del contexto de suspensión de garantías individuales, con base en lo previsto en el artículo 29 de la Ley Fundamental, que fuera aprobado el 1º de julio de 1942. Por lo mismo, la vigencia de este Decreto estaba reducida originalmente al marco temporal que tuviera la suspensión de garantías. Esta situación, se dio por terminada por medio del Decreto de 28 de diciembre de 1945 que puso fin a las facultades extraordinarias y a la suspensión de garantías. Sin embargo, se estableció expresamente en el artículo sexto, que se ratificaban con carácter de leyes “las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica”. Esto es, el Decreto de 29 de junio de 1944 no perdió su validez y ha continuado en aplicación.

No obstante, se han levantado en repetidas ocasiones argumentos en contra de la constitucionalidad del Decreto que nos ocupa. La Suprema Corte de Justicia, inclusive, en dos ocasiones ha declarado la inconstitucionalidad de este Decreto. En los amparos promovidos por Química Industrial de Monterrey, S.A., que fue fallado el 20 de septiembre de 1962 y por Playtex de México, S.A. se otorgaba la protección de la justicia federal, aduciendo que el Decreto que dio por terminados la sus-

¹³² Apunta el licenciado José Luis Ceceña que en este campo se da actualmente una violación al régimen derivado del Decreto de 29 de junio de 1944, ya que existen grandes empresas publicitarias integradas totalmente por capital norteamericano y que adoptan inclusive la forma de subsidiarias de empresas matrices extranjeras. Ver sobre este tema el espléndido estudio de Ceceña, José Luis. “El capital monopolista y la economía de México”, en: *Cuadernos Americanos*, 1963.

¹³³ “...debe tenerse en cuenta que desde 1953 la cláusula del 51% no ha sido extendida por resoluciones a otros sectores”, Bohrisch, A. y König, W., *op. cit.*, p. 29.

pensión de garantías y el estado de emergencia, no ratificaba “las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas de cuyo texto aparece declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales”. Por otro lado, se apunta que el multicitado Decreto es violatorio de los artículos 4º, 14, 16 y 27 constitucionales.¹³⁴

Debe, sin embargo, destacarse que el Decreto de 29 de junio de 1944 continúa en vigor. Una de las disposiciones que más ha sido criticada, es la de otorgar competencia para la autorización de los permisos a que se refiere el Decreto, a la Secretaría de Relaciones Exteriores,¹³⁵ que por sus atribuciones, es la que menos está conectada con el desenvolvimiento económico del país. En relación con este punto, y con el objeto de escapar al ataque de inconstitucionalidad que sobre esta materia podría derivarse del Decreto de 29 de junio de 1944, la actual política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es la de basar su intervención en estos problemas, en el artículo tercero fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en la que se dispone que corresponde a esta Secretaría el despacho de asuntos relacionados con la concesión a extranjeros de licencias y autorizaciones necesarias para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, etcétera.

SECCIÓN XIV

Comisión Intersecretarial. Dentro de la secuencia jurídica que originó la aparición del Decreto de 29 de junio de 1944, debe tenerse presente por su importancia a la Comisión Mixta Intersecretarial. El 23 de junio de 1947 se promulgó una resolución presidencial, que estaba dirigida a dar efectividad y cumplimiento al Decreto de 1944 y por otro lado a la creación de una Comisión, integrada por los titulares de algunas Secretarías de Estado. Constaba de cinco miembros originalmente, y estaban representados el presidente de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de

¹³⁴ Méndez Silva, Ricardo, *op. cit.*, pp. 237 y ss.

¹³⁵ La competencia discrecional de la Secretaría de Relaciones Exteriores en esta materia ha originado que se incluyan como actividades económicas en las que se exige el 51% de capital mexicano determinados renglones que no tienen un interés primordial para la Nación. Tales renglones fueron incluidos para favorecer a determinadas empresas o personas mexicanas como es el caso de las Plantas Empacadoras de Productos Marinos.

Economía (hoy de Industria y Comercio) y la de Agricultura y Ganadería; más tarde, por acuerdo de 3 de abril de 1950 se adhirió con su representación la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El objetivo de esta Comisión es la coordinación de las inversiones nacionales y extranjeras. Una comisión de esta naturaleza es en extremo valiosa en virtud de que tiende a regular y coordinar la actuación de los capitales extranjeros. No obstante esto, y sin que mediara alguna razón o motivo aparente, la Comisión Mixta Intersecretarial dejó de funcionar en 1953.

La labor que desarrolló la Comisión fue de gran importancia, en razón de que dictó una serie de normas aplicables a la inversión extranjera que todavía se encuentran en vigor.

a) El 20 de octubre de 1947 fue dictada una norma referente a la forma de probar que el 51% de capital estaba en manos de mexicanos. La vía era exigir que la porción nacional estuviera representada por acciones nominativas. Se admitía dentro de esta norma la posibilidad de que en el futuro se adoptara otro conducto de prueba, en razón de que se colocaba al capital mexicano en desventaja, pues tenía que movilizarse a través de los moldes formalistas de las acciones nominativas, frente al capital extranjero que tenía mayores facilidades en este sentido por estas representado por acciones al portador.

b) Sobre el problema de las acciones se dictó otra norma general el 26 de enero de 1948 en la que se facultaba a las sociedades constituidas con una mayoría de capital mexicano, para trasladar el dominio de las acciones nominativas sin necesidad de que medie autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que esto se traducía en un movimiento lento en el mercado y por lo mismo revestía un grave perjuicio para los accionistas.

No obstante, la Secretaría, de acuerdo con lo señalado en el Decreto, podía en cualquier momento verificar que el 51% del capital estuviera efectivamente en manos de mexicanos.

c) El 30 de agosto de 1948 fue dictada otra norma general en la que se imponía a la Secretaría de Relaciones Exteriores la obligación de pedir una consulta a la Secretaría de la Economía Nacional y a Petróleos Mexicanos, cuando se tramitara algún permiso para constituir sociedades entre cuyos objetos se encuentren el de llevar a cabo cualquier actividad relacionada con la industria o el comercio de petróleo. De acuerdo con esta norma, también es necesario el requisito indicado para la modificación de sus escrituras constitutivas en sociedades que se dediquen a esta actividad.

d) El 3 de septiembre de 1947 se dictó otra norma general, en la que se precisaba, qué extranjeros tenían una residencia suficiente, para optar a los permisos y al régimen del Decreto de 29 de junio de 1944. En tal sentido, la Comisión resolvió que la calidad de *residencia suficiente* se entendía otorgada a las siguientes personas: inmigrados, inmigrantes calesquiera que sean sus características y, los visitantes, siempre que hayan tenido con anterioridad alguna internación en México y tan sólo para el efecto de que puedan adquirir el inmueble o inmuebles indispensables para el negocio, empresa o industria que hayan establecido o establezcan, o destinado para casa habitación, ya sea de ellos, de sus familiares o de personas que dependan económicamente de los mismos, presuponiendo desde luego, que la Secretaría de Gobernación hubiese autorizado al visitante a llevar al cabo las actividades de que se trate.

Esta norma, fue posteriormente adicionada, con la norma general de 13 de junio de 1950, en la que se agrega a esta lista, la de los asilados políticos que hayan obtenido, cuando menos, el primer refrendo o prórroga de su temporalidad para su estancia en el país.

e) La norma general de 13 de diciembre de 1948 tenía por objeto establecer: los requisitos que los extranjeros inversionistas debían cubrir, el mínimo de capital objeto de la inversión, así como las garantías que debían exigirse a los presuntos inversionistas. Para este efecto, debían precisarse las siguientes obligaciones:

I. Comprobación previa por parte del presunto inmigrante de la posesión de un capital mínimo de 200 000 pesos (dos cientos mil), si pretende establecerse con negocio agrícola, industrial o comercio de exportación en el Distrito Federal.

Se exigiría el monto de 100 000 (cien mil pesos) si desea asentarse en cualquier otro lugar del territorio nacional.

II. En los casos comprendidos en el punto anterior, el 10% de las acciones fijadas deberán invertirse, necesariamente, en certificados, títulos o bonos del Estado o en las Instituciones Nacionales de Crédito en la forma y términos que indique la Secretaría de Gobernación.

III. El presunto extranjero que invirtiera 100 000 pesos en certificados, títulos o bonos del Estado en las Instituciones Nacionales de Crédito, en la forma y términos que señale la Secretaría de Gobernación, obtendrá por ese solo hecho, la calidad de inmigrante inversionista.

IV. La admisión será condicional durante el plazo de cinco años sujeta al requisito de que en los primeros seis meses, contados a partir de la

fecha en que el extranjero entre al país, se verifique la inversión en los términos señalados. Para garantizar dicha inversión el interesado constituirá, previamente, un depósito en efectivo de \$ 15 000 si ha de establecerse en el Distrito Federal, o de \$ 10 000 si ha de hacerlo en el resto del país, o cuando se trate de inversión total en certificados, títulos o bonos del Estado; devolviéndose si se hace la inversión dentro del semestre exigido, diez mil y cinco mil pesos, respectivamente, quedando el resto como garantía de que durante esos cinco años la inversión subsistirá en las mismas condiciones, las cuales sólo podrán ser modificadas por acuerdo de la Secretaría de Gobernación en caso de aumento del capital o cambio de giro.

V. Se comprobará que el capital procede real y efectivamente de países extranjeros.

VI. Las inversiones podrán hacerse en sociedades por acciones siempre que éstas sean nominativas.

Esta norma general quedó prácticamente derogada al expedirse el Reglamento de la Ley General de Población de fecha 31 de enero de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del mismo año.¹³⁶

f) La norma general de 6 de febrero de 1951 alude a las características que deben llenar las acciones representativas del mínimo de capital mexicano, exigido de conformidad con el inciso a), de la fracción III del artículo 3º del Decreto de 29 de junio de 1944. Al respecto se señalaba: Para la constitución de sociedades en las cuales puedan ingresar como accionistas personas extranjeras y entre cuyos objetos sociales se encuentren aquellos que para su prosecución se requiera mayoría de capital mexicano; se establece como condición indispensable para el otorgamiento del correspondiente permiso que el 51%, por lo menos, del capital social esté siempre en poder de mexicanos y que, tratándose de sociedades por acciones, dicho porcentaje del capital nacional esté representado siempre por acciones nominativas, con derecho a voto y sin limitación alguna y que los cupones de los dividendos sean asimismo nominativos.

g) Algunas de las normas dictadas por la Comisión Intersecretarial tuvieron por objeto ampliar los ramos de actividad en los que se limitaba la participación mayoritaria del capital extranjero.

¹³⁶ González Corral, Alfredo. *Estudio de la Comisión Intersecretarial sobre inversión de capital extranjero* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1951, p. 43.

La norma general de 5 de enero de 1948 exige el 51% de capital mexicano como mínimo en empresas de transporte aéreos sea que operen únicamente dentro del territorio nacional o bien que operen líneas internacionales.

La norma general de 25 de octubre de 1948 exigía el 51% del capital mexicano a las empresas que se constituyan para la producción, compra-venta y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como esencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas.

La norma general de 21 de febrero de 1950 se refiere a las empresas de transportes marítimos. En el inciso A) señala que en caso de que no exista capital mexicano suficiente no se exigirá el 51% de dicho capital para la constitución de empresas que se dediquen a la explotación de servicio marítimo internacional. El inciso B) apunta que en la constitución de empresas para la explotación de *servicio marítimo de cabotaje* debe exigirse en todo caso la participación de un 51% de capital mexicano.

La norma general de 5 de octubre de 1953 exigió el 51% del capital mexicano a las empresas dedicadas a cualquier aspecto de la industria del hule.