

# Participación de la Inversión Extranjera en el Capital de Empresas Establecidas

(Comentarios al Artículo 8o. de la Ley para Promover  
la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera)

FRANCISCO JOSÉ CRUZ GONZÁLEZ  
Profesor de Derecho Internacional Público en  
el Departamento de Derecho de la Universidad  
Iberoamericana,

SUMARIO: *Introducción. El artículo 8 de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Interpretación de la disposición del artículo que regula la participación de la inversión foránea en el capital de empresas establecidas: supuestos y consecuencias de derecho de la disposición; régimen de autorizaciones establecido por el artículo 8; relación del artículo 8 con el artículo 5 de la Ley; la interpretación propuesta y la "voluntad de la ley". Conclusiones.*

## INTRODUCCION:

UNO cae frecuentemente en la tentación, hablando de Derecho y al estudiar una ley, de preguntarse si ésta simplemente *sigue* el acontecer social ordenándolo o si pretende *guiarlo* estableciendo reglas y cauces para su transformación.<sup>1</sup> La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera provoca particularmente esta tentación: si es considerada únicamente como el ordenamiento integrador de disposiciones jurídicas y medidas administrativas reguladoras de la inversión foránea, que ya existían dispersas antes de que fuera expedido, habría que concluir que la Ley simplemente *sigue* los acontecimientos; si se atiende a los objetivos y finalidades que le asignaron sus autores y que están expresos en varias de sus normas, a las reglas que establece con la intención de promover la inversión nacional y a los criterios y disposiciones a través de los cuales pretende seleccionar y orientar a la inversión extranjera, tendría que señalarse que *guía* el acontecer social y se propone transformar la realidad.

Ciertamente la aparición del Ordenamiento produjo inquietudes, muy explicables si se tiene presente que la Ley regula la inversión extranjera —que implica intereses poderosos y capitales y operaciones, desde muchos puntos de vista, importantes para el desarrollo del país—; constituyó el primer intento de ordenar integralmente al capital foráneo a través de un instrumento con jerarquía de ley; pretende promover la inversión nacional y afirma el carácter complementario de la extranjera; incluye reglas de control de ésta en actividades que hasta entonces realizaba prácticamente sin limitaciones; y ha establecido criterios y prioridades de desarrollo conforme a los cuales habrá de seleccionarse y orientarse a la inversión extranjera.<sup>2</sup>

Independientemente de los comentarios de índole política que produjo la aparición de la Ley, los especialistas en Derecho tradujeron las inquietudes provocadas por ella en cuestionamientos de carácter jurídico; plantearon, entre otras, cuestiones relacionadas con su constitucionalidad —como la de las atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en la materia— y acerca de la procedencia legal de ciertas disposiciones —particularmente aquellas que implican modificaciones a reglas de disciplinas tradicionales, como el Derecho Mercantil—, que imponen nuevos controles al capital proveniente del exterior; o que crean órganos con amplias facultades decisorias.<sup>3</sup>

La Ley tiene tres años<sup>4</sup> apenas y aunque es demasiado pronto para responder si ha *seguido* únicamente los acontecimientos o hasta dónde los ha *guiado*, los datos publicados acerca de la aplicación del Ordenamiento revelan ya resultados interesantes, tanto por lo que hace a la obtención de informes sobre el monto, ubicación e importancia del capital foráneo, como en lo referente al control y orientación de sus operaciones.<sup>5</sup>

Lo que sí es cierto es que el acatamiento de la Ley por parte de sus destinatarios —manifiesto, por ejemplo, en la cantidad de solicitudes de inscripción ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y en el número de resoluciones específicas de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras con motivo de peticiones de inversionistas foráneos—, así como el incremento de la inversión extranjera durante la vigencia del Ordenamiento<sup>6</sup> muestran la poca relevancia real de muchos de los cuestionamientos que se le hicieron.

También es cierto que la Ley ha revelado, como es natural, la existencia de problemas en la aplicación de alguna de sus normas, que merecen reflexionarse y requieren propuestas de solución. El objeto de este artículo es precisamente, analizar jurídicamente uno de esos problemas y presentar una solución al mismo.

El análisis de una norma puede hacerse desde diversos puntos de vista.

Su estudio, con vistas a aplicarla, requiere necesaria y primordialmente, como diría SAVIGNY,<sup>7</sup> de un esfuerzo de *interpretación* de la norma. La labor del intérprete es, entre las de los juristas, una de las más atractivas: si la creación de la ley tiene que satisfacer a su autor —por cuanto le da el privilegio de proponer soluciones justas a los problemas de su tiempo y de su sociedad—, quien la interpreta participa de esa satisfacción pues complementa la obra del autor de la ley haciendo más inteligible la norma y haciendo posible su aplicación. En este artículo nos proponemos precisamente interpretar una disposición de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

#### EL ARTICULO 8 DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA

El artículo 8, una de cuyas disposiciones es objeto de este estudio, encabeza el capítulo II de la Ley y regula la adquisición de empresas establecidas, así como el control sobre las mismas, por parte de inversionistas extranjeros. Sujeta a previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y autorización de la Secretaría correspondiente, según la rama de actividad económica de que se trate, los actos como consecuencia de los cuales la inversión extranjera adquiera más del 25% del capital de una empresa establecida o más del 49% de sus activos fijos —equipara a la adquisición de éstos el arrendamiento de la empresa o de los activos esenciales para su explotación—; los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas foráneos; y aquellos por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Las limitaciones que impone el precepto a la participación de la inversión extranjera en empresas establecidas, constituyen una novedad en el sistema mexicano de regulación al capital foráneo, porque aunque el Decreto de 29 de junio de 1944, llamado *Decreto de Emergencia*, disponía algo sobre el particular, la impugnación a su constitucionalidad, el hecho de que sus regulaciones no abarcaran a todos los sectores de la economía y la carencia de normas específicas para la aplicación de sus disposiciones, tuvieron como consecuencia que no hubiera operado en realidad.<sup>8</sup>

La novedad de las disposiciones de la Ley que limitan la participación foránea en empresas establecidas, fue enfatizada por el entonces Subsecretario de Industria —y hoy Secretario de Industria y Comercio—, José CAMPILLO SÁINZ, durante su comparecencia ante el Senado de la República para explicar la Iniciativa de dicho Ordenamiento, señalando la existencia

e inconveniencia del fenómeno de adquisición por extranjeros de empresas existentes, la falta de normas que restringieran eficazmente tales operaciones y la alta prioridad que el Estado mexicano dá a las restricciones a las mismas, contenidas en la citada Iniciativa.<sup>9</sup>

Reconoce incluso tal novedad en el sistema, Samuel I. del VILLAR, quien no obstante su crítica a la legislación nacional de inversiones extranjeras, por considerarla insuficiente e inadecuada para controlar al capital foráneo, afirma que las limitaciones a la participación extranjera en el capital de empresas establecidas, constituyen, “en cierta medida, una desviación del punto de vista tradicional adoptado por el sistema para que la inversión extranjera desempeñe el ‘papel complementario’ que le asigna en las organizaciones empresariales”, señalando que antes de la expedición de la Ley se consideraba que “el papel preponderante de la inversión mexicana se obtiene por una mayoría simple en el capital de las empresas” y diciendo que “la desviación introducida por la Ley de Inversiones es que adquisiciones extranjeras de más del 25% del capital de empresas ya establecidas, amenaza el papel preponderante asignado a la inversión mexicana y, en consecuencia, requieren ser autorizadas por el órgano regulador”.<sup>10</sup>

Por otra parte, la regulación del proceso de adquisición de empresas establecidas viene a restringir operaciones que, desde hace años, se venían realizando en áreas importantes. Un estudio reciente revela que “de acuerdo con datos disponibles para 1967, de las 412 subsidiarias de 162 empresas multinacionales (sic) norteamericanas que operan en México, sólo 143 filiales fueron establecidas como nuevas empresas”. En cambio, 112 subsidiarias se constituyeron como resultado de la adquisición de empresas antes existentes y 109 como consecuencia del fraccionamiento de subsidiarias ya establecidas. La información existente indica que el fenómeno no es reciente. Con la industrialización de México “se incrementa la adquisición de empresas establecidas en México por parte de intereses extranjeros, pues casi la mitad de las subsidiarias establecidas a partir de 1957 entra al país mediante la adquisición de empresas ya existentes”.<sup>11</sup>

Resulta obvio, que la aplicación de un precepto cuya novedad en el sistema jurídico mexicano ha quedado señalada y que viene a imponer restricciones a operaciones y actividades importantes y constantes, suscitara dudas e inconformidad de sus destinatarios. Tales dudas, de acuerdo con lo que se desprende de los considerandos de la Resolución general número 11 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en la que se emite un criterio de aplicación del artículo 8,<sup>12</sup> se han expresado a través de consultas en torno a la disposición del mismo sobre la participación de la inversión foránea en el capital de empresas establecidas. Aluden, según se

expresa en los propios considerandos o se infiere de ellos, a las adquisiciones que la autoridad debe tomar en cuenta para decidir si la inversión extranjera participa en exceso del 25% del capital de una empresa establecida, y, por consiguiente, si se está en la hipótesis de requerir la resolución y autorización que prescribe el precepto; a si las transmisiones entre extranjeros deben sujetarse también al artículo; y a los problemas de retroactividad que podría provocar su aplicación. Se justifican, en apariencia, porque la redacción de la norma puede prestarse a diferentes interpretaciones.

Ante las dudas y consultas expresadas, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la fracción VI del artículo 12 de la Ley, expidió la Resolución arriba citada, cuyo punto 1 establece que “requiere la resolución y la autorización previstas por el artículo 8 toda adquisición, sea o no extranjero el enajenante, que pretenda realizarse dentro de la vigencia de la Ley, por una o varias de las personas a que se refiere el artículo 2, cuando, como consecuencia de dicha adquisición, la inversión extranjera total en una empresa mexicana inicie, mantenga o incremente su participación en más del 25% del capital de esa empresa. Es decir, la adquisición que pretenda efectuar un inversionista extranjero requerirá la resolución favorable y la autorización de que se trata cuando el porcentaje de esa adquisición sumado al porcentaje que ya esté en poder de la inversión extranjera, como consecuencia de otras adquisiciones, realizadas con anterioridad o durante la vigencia de la Ley, exceda del 25% del capital de una empresa” Señala además la Resolución, en su considerando III, que “con la aplicación del artículo en la forma señalada, no se está dando efectos retroactivos al mismo, porque se respetan de manera irrestricta, en los términos en que la Suprema Corte de la Nación ha sostenido que deben respetarse para que una ley no se considere retroactiva, las adquisiciones realizadas con anterioridad a la vigencia de la Ley por inversionistas extranjeros, toda vez que éstas no se sujetan a autorización alguna...”<sup>13</sup>

#### INTERPRETACION DEL ARTICULO 8 QUE REGULA LA PARTICIPACION DE LA INVERSION FORANEA EN EL CAPITAL DE EMPRESAS ESTABLECIDAS

Enunciados los problemas que ha provocado la aplicación del precepto, a continuación ensayamos una interpretación de su disposición sobre la participación de la inversión extranjera en el capital de empresas establecidas, partiendo del criterio establecido en la Resolución, con el propósito de explicitar los argumentos en que se apoya y de presentar otros, así como de poder ampliarlo a situaciones en las que, mediando actos que no son de

adquisición ni han sido realizados por inversionistas foráneos, éstos participan, como consecuencia de dichos actos, en más del 25% del capital de una empresa establecida.

La Resolución, tal como lo señalamos, declara expresamente en su considerando I que las dudas y consultas en torno a la aplicación del artículo 8 se refieren a las adquisiciones que deben computarse para decidir si la inversión extranjera participa en más del 25% del capital de una empresa como consecuencia de un acto que pretenda realizarse durante la vigencia de la Ley y, por consiguiente, si este acto debe sujetarse a la resolución y autorización previstas por el artículo. Señala, asimismo, que las dudas se han expresado acerca de si las transmisiones entre extranjeros están sometidas al régimen del precepto.

De acuerdo con lo anterior, restringimos nuestra interpretación al problema de las adquisiciones que deben tomarse en cuenta para sujetar un acto al régimen del artículo, así como a las cuestiones, resueltas parcialmente a través del criterio de la Comisión, relativas a la naturaleza de los actos sujetos a permiso y de los autores de tales actos. Ello porque, como ya lo dijimos, puede haber actos que, sin ser estrictamente de adquisición, entendida como adquisición de títulos representativos del capital de una empresa, ni haber sido sus autores inversionistas extranjeros, implican, al realizarse, la participación de tales inversionistas en más del 25% del capital de la empresa.

La Comisión por otra parte, da a entender que, para emitir la Resolución de que se trata, ha partido del análisis y la distinción de los supuestos que prevé la norma y de las consecuencias de derecho que la realización de aquéllos actualiza. Por tanto, ensayamos una interpretación partiendo de esta distinción de los elementos estructurales de la disposición.

Por último, con referencia a las técnicas de interpretación que empleamos, nos interesa descubrir el sentido literal de la disposición, averiguar su expresión lógico-sistemática y mostrar la congruencia de la interpretación propuesta con los objetivos de la Ley y las valoraciones que su autor tuvo en cuenta al crearla. Analizamos la disposición objeto de este estudio —partiendo, de acuerdo con la Resolución correspondiente, de la distinción entre supuestos y consecuencias de la norma—; relacionamos dicha disposición con otras contenidas en el mismo artículo así como con un precepto diferente de la Ley que regula igualmente la participación de la inversión foránea en el capital de empresas mexicanas; y por último, mostramos la congruencia de nuestra interpretación con los objetivos y valoraciones del Ordenamiento. Resulta ocioso indicar que empleamos conjuntamente las diversas técnicas de interpretación enunciadas.

Probablemente nuestro ejercicio es criticable a la luz de determinada metodología de interpretación. Creemos, sin embargo, en su validez tomando en cuenta que, según dice SAVIGNY, “el arte de la interpretación, como todas las demás artes, no se enseña con reglas”<sup>14</sup>, y por considerar que nuestra proposición puede proporcionar soluciones válidas y aceptables para la aplicación del precepto que interpretamos.

*Distinción entre supuestos y consecuencias de derecho de la disposición que se interpreta.*

La disposición motivo de este estudio dice textualmente: “*Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate... previa resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras... cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital... de una empresa... Serán nulos los actos que se realicen sin esta autorización*”.

Para distinguir los supuestos de la norma transcrita de las consecuencias de derecho que la misma prescribe, nos proponemos, en primer término, averiguar el sentido literal, conforme al lenguaje general o según el lenguaje propio del legislador,<sup>15</sup> de las siguientes expresiones: “se requerirá”; “una o varias de las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2”; “en uno o varios actos o sucesión de actos”; y “adquiera o adquieran”.

Hacemos notar, en primer término, que en la expresión “se requerirá”, el verbo está empleado en forma impersonal, sin que se impongan las obligaciones de resolución o autorización del artículo a un sujeto preciso. La disposición, no dice, pues, qué sujetos deben recabar resolución y autorización y, si pudiera haberse considerado que los sujetos en cuestión son los inversionistas extranjeros o, más precisamente, respetando literalmente los términos del artículo, “las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2”, no es incorrecto considerar también que los obligados pueden ser tales sujetos u otros que, incluso, no sean inversionistas extranjeros.

En la segunda expresión, es obvio que los sujetos que menciona son las personas físicas y morales extranjeras y las empresas mexicanas con mayoría de participación extranjera “o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa”. De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, estas personas pueden ser los sujetos obligados por el artículo, pero pueden ser únicamente los que beneficiándose de la realización de un acto, al incrementar, o mantener su participación en exceso del 25% del capital de una empresa como consecuencia de ese acto, no son sus autores.

La frase que se analiza plantea, sin embargo, un problema: interpretada de manera estricta y restrictiva, no comprende a las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, a pesar de que éstas son, en los términos del artículo 2 de la Ley, inversionistas extranjeros; de que puedan realizar actos como consecuencia de los cuales la inversión extranjera participe en más del 25% del capital de una empresa o participar ellas mismas en exceso de tal porcentaje; y de haber sido incluidas en otras disposiciones del artículo 8 —las que sujetan a resolución y a autorización “los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en *inversionistas extranjeros* o por los que la *inversión extranjera* tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de una empresa”.

La omisión anterior revela una deficiencia técnica que no tendría mayor gravedad de no ser por el hecho de que limita la posibilidad de la Ley de controlar la inversión extranjera en el capital de empresas establecidas, sin motivo. Esta laguna impide, en nuestra opinión, controlar, por ejemplo, la participación de empresas piramidadas<sup>16</sup> en el capital —también controlar la adquisición, por éstas, de activos— de empresas establecidas. Por ello, aunque coincidimos con BARRERA GRAF<sup>17</sup> y con GÓMEZ PALACIO<sup>18</sup> cuando afirman que la disposición que nos ocupa no comprende las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica —aclaramos que no las comprende como beneficiarios de los actos que la disposición sujeta a resolución y autorización, pero creemos que es legítimo incluirlas como autores de tales actos<sup>19</sup>— y no consideramos técnicamente posible una interpretación que las incluyera, no excluimos la posibilidad de que la autoridad encargada de aplicar la Ley, se encuentre ante la necesidad de controlar la participación de tales entidades en el capital de empresas mexicanas y entonces, por la vía de “integración de la Ley”,<sup>20</sup> se llegue, con sólidos argumentos, a colmar la laguna legal.

Las expresiones siguientes que corresponden a “actos” y a “adquisición” requieren comentarse conjuntamente. Consignado el hecho de que los actos que se mencionan pueden ser uno o una pluralidad y realizarse en una ocasión o durante un lapso<sup>21</sup>, interesa destacar aquí la naturaleza de tales actos. Una primera lectura del precepto haría suponer que los actos, si se atiende a las expresiones verbales que los acompañan, son actos de adquisición —entendida ésta como adquisición de títulos representativos del capital de una empresa—, de lo cual tendría que concluirse que el artículo 8 sólo controla este tipo de actos y no otros. Creemos, no obstante, que el análisis de las expresiones “actos” y “adquisición” hacen posible una interpretación diferente que, por otro lado, resulta necesaria si se toma en cuenta que los inversionistas extranjeros podrían adquirir más del 25% del capital de una

empresa mediante actos que no son de adquisición de títulos. Conforme al orden en que están dispuestas ambas expresiones, al empleo de la preposición *en* y al uso del verbo en el subjuntivo *adquiera(n)* y no del sustantivo *adquisición*, es legítimo interpretar que cuando se establece como supuesto de la aplicación del precepto que inversionistas extranjeros “adquieran” se está empleando el verbo para señalar la *consecuencia* de un acto y *no la naturaleza* del mismo. Adquirir, además, es sinónimo de *participar*, empleado, por ejemplo, en el artículo 5 de la Ley que, como el 8, regula la inversión foránea en el capital de empresas mexicanas.

La interpretación propuesta no solamente es más propia que la que pudiera hacerse a primera vista, sino que además, como se señaló, amplía convenientemente el ámbito del artículo y, con ello, es más congruente con la finalidad de la Ley y de su precepto: lo que importa es impedir que inversionistas extranjeros adquieran, es decir amplíen su patrimonio,<sup>22</sup> sin restricciones, más allá de ciertos límites, siendo indiferente que el incremento patrimonial sea consecuencia de adquisiciones o de otros actos.

Las interpretaciones, desde el punto de vista literal, propuestas a diversas expresiones del artículo nos han revelado los *sentidos literales posibles* de las mismas que, a decir de LARENZ, constituyen el límite de la interpretación<sup>23</sup>. A través de ellas hemos descubierto que los actos sujetos a resolución y autorización por el artículo 8 pueden ser de *adquisición o de otra índole*; que sus autores pueden ser inversionistas extranjeros *u otros*; y que, consecuentemente con lo anterior, los beneficiarios de tales actos —únicamente los sujetos mencionados en las fracciones I, II y IV del artículo 2 de la Ley— pueden adquirir o *participar* —es decir, *incrementar su patrimonio*— como consecuencia de actos propios o *ajenos*, de *adquisición o de otra índole*.

Habría únicamente que señalar, antes de pasar a otras reflexiones que la Resolución que establece el criterio para la aplicación del artículo 8, a diferencia de lo que hemos expuesto hasta aquí, se refiere a *adquisiciones* al señalar los actos sujetos a resolución y autorización y habla de la *inversión extranjera* —término que incluye a las unidades económicas sin personalidad jurídica— al aludir a los beneficiarios de dichos actos. Con respecto al primer punto, nos parece lógico que se refiera únicamente a adquisiciones, habida cuenta de que las dudas y consultas que la motivaron se contraen al problema de adquisiciones; por lo que hace a la segunda diferencia, la Resolución colma una laguna de la Ley, lo que si legalmente puede ser discutible, parece de vital importancia, por los argumentos anteriormente expuestos.

Agotadas las posibilidades de la interpretación gramatical, cuyos límites

han sido subrayados por VILLORO, LARENZ y GARCÍA MÁYNEZ,<sup>24</sup> nos proponemos distinguir los supuestos y las consecuencias jurídicas de la norma y reestructurarla, de acuerdo a un criterio lógico-sistemático, sin dejar de tener presente que la interpretación gramatical y la lógica no siempre pueden distinguirse y que “una y otra se complementan necesariamente, pues la gramatical debe ser lógica y la lógica partir del estudio de los textos”, conforme lo ha puesto de relieve GENY.<sup>25</sup>

Al no señalar *expresamente* la disposición qué actos requieren autorización ni quiénes son los autores de tales actos, podría concluirse, a primera vista, que todos los actos enunciados por el artículo y todos los sujetos mencionados en él son, respectivamente, el objeto del requisito y los sujetos obligados a cumplirlo. Se supondría, entonces, que cada vez que un inversionista extranjero pretendiera realizar un acto, este acto y los anteriores, sin importar la fecha en que se efectuaron, cuando sumados implicaran una adquisición por inversionistas extranjeros de más del 25% del capital de una empresa, tendrían que sujetarse a autorización. Esta interpretación aplicaría retroactivamente el precepto y daría como consecuencia, entre otras, que de no autorizarse lo solicitado, todas las adquisiciones extranjeras serían nulas.

Al hacerse mención aquí, al problema de la retroactividad, se está empleando el criterio de interpretación lógico-sistemático o de conexión de significados de la disposición que nos ocupa con un principio del sistema jurídico mexicano. En efecto, la irretroactividad de la ley está consignada como garantía constitucional y, como tal, es un principio del más alto rango en nuestro sistema jurídico. Si bien la interpretación desarrollada sería posible desde un punto de vista gramatical, al confrontar su significado con otro principio, superior en rango, del sistema de derecho mexicano, tiene que descartarse tal interpretación.

Puede considerarse otro significado, que es el que seguramente darían a la disposición los particulares que impugnan su “aplicación retroactiva”. Con el prurito de evitarla, podría suponerse que sólo deben sujetarse a autorización los actos realizados durante la vigencia de la Ley cuando éstos, con exclusión de los efectuados antes de la vigencia, impliquen la adquisición a favor de los inversionistas extranjeros de más del 25% del capital de la empresa. Esta interpretación ni siquiera es posible desde el punto de vista literal, porque violaría claramente la letra de la Ley al dar a los conceptos “actos” e “inversionistas extranjeros” un significado y una extensión más restringidos que los que el artículo les da, toda vez que éste no distingue entre actos realizados antes o después de la Ley, ni entre inversionistas foráneos que hayan adquirido tal calidad en uno u otro momen-

to; y debe desecharse por no ser la única que evita la aplicación retroactiva del precepto.

Por último, si el texto de la disposición se reestructura, a efecto de precisar qué conductas restringe y en qué condiciones, es posible interpretarlo de manera más adecuada. Una regla jurídica completa contiene supuestos y consecuencias; puede incluir, además, una sanción. El artículo 8 posee los tres elementos: la sanción que, es, en primera instancia, una nulidad; la consecuencia de derecho, actualizada al darse el supuesto, que es la obligación a cargo de quien pretenda realizar, durante la vigencia de la Ley, determinados actos, de sujetarlos a las autorizaciones que prescribe el artículo; y el supuesto jurídico, complejo, que incluye dos hipótesis: el o los actos que pretendan realizarse, a partir de la entrada en vigor del Ordenamiento; y los efectos de tales actos, que implican la adquisición, por inversionistas extranjeros, de más del 25% del capital de una empresa.

Entendido así el precepto, es posible interpretarlo considerando que, quienes, para que se realice el supuesto, adquieren más del 25% del capital de una empresa, son todos los inversionistas extranjeros —excluidas las unidades económicas—, independientemente de la fecha en que hayan obtenido tal calidad, que participan en dicho capital, porque la expresión “personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2” con la que los designa el artículo, significa eso y no otra cosa; porque tal expresión —con la salvedad de las unidades... ya apuntada— es sinónimo de “inversión extranjera”, empleada en otra parte del precepto que designa, sin lugar a dudas, a todos los inversionistas extranjeros; y porque tal interpretación no entraña violaciones constitucionales ni implica una aplicación incorrecta del artículo. Las personas obligadas a someter sus actos a autorización son quienes —inversionistas extranjeros o no— pretendan realizar dichos actos durante la vigencia de la Ley, y no todos los inversionistas extranjeros que participan en el capital de la empresa, porque aunque cierta interpretación literal del artículo englobaría a todos, ello implicaría la aplicación retroactiva del precepto y produciría consecuencias inaceptables.

La interpretación que proponemos parece ser, en parte, la misma que da al precepto BARRERA GRAF y coincide, también en parte, con la expuesta por GÓMEZ PALACIO, ha sido asimismo similar —pensamos— a la expuesta en dos sentencias recientes del Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, negando los amparos promovidos por inversionistas extranjeros contra la aplicación del artículo 8 en los términos que sostenemos.<sup>26</sup> Difiere, con las de ambos autores, en que éstos no prevén que los actos objeto de resolución y autorización puedan ser realizados por sujetos que no sean inversionistas extranjeros.

BARRERA GRAF, al referirse a la adquisición de acciones por inversionistas extranjeros, dice que "...cuando se trate de una sociedad ya constituida, según el párrafo primero del artículo 8, la restricción al extranjero no es del 49% sino del 25% de acciones o partes sociales"... "Lo anterior quiere decir que respecto a una sociedad que ya está funcionando, si un inversionista extranjero quiere adquirir partes sociales o acciones y esa adquisición implica que él u otros inversionistas extranjeros obtengan más del 25% del capital social, deberá obtener la autorización de la CNIE..."<sup>27</sup>

El segundo autor mencionado, por su parte, después de analizar diversas hipótesis de aplicación del artículo 8, sostiene que si una adquisición extranjera, sumada a las anteriores, realizadas antes o durante la vigencia de la Ley, implica más del 25% de participación extranjera en el capital de la empresa, requiere la autorización prevista por dicho artículo.<sup>28</sup>

Consideramos conveniente aquí insistir en la necesidad de interpretar la disposición para que incluyera, entre los sujetos obligados por el artículo, no únicamente a los inversionistas foráneos; y entre los actos objeto de autorización no sólo a los de adquisición de acciones o partes sociales. Ello se debe a que pueden darse situaciones por las que la inversión extranjera "adquiera" —participe, incremente su patrimonio— más del 25% del capital de una empresa como consecuencia de actos que no son de inversionistas foráneos ni son adquisiciones: puede, en una sociedad, la parte mexicana mayoritaria decretar, sin intervención de los inversionistas extranjeros, la reducción del capital social liberando, por ejemplo, a la parte mexicana de cubrir el porcentaje suscrito, pero no pagado, del que era titular; con ello, el porcentaje de la inversión mexicana disminuye y el porcentaje de la inversión extranjera aumenta —sin que ésta haya adquirido nuevas acciones ni haya realizado acto alguno—. <sup>29</sup>

Aceptada la interpretación de la disposición, en el sentido de sujetar a autorización a toda clase de actos y a cualquier clase de sujetos, resulta irrelevante aclarar que las transmisiones entre extranjeros también se someten al precepto. Ahora bien, independientemente de lo anterior, la Iniciativa de la Ley claramente los sujeta al señalar que: "Esta autorización deberá recabarse independientemente de que los vendedores sean mexicanos o extranjeros. Cuando se trate de mexicanos, el propósito es impedir que sus intereses sean adquiridos por extranjeros y cuando se trate de vendedores extranjeros, el objetivo es procurar que esos intereses sean adquiridos por mexicanos como un medio de propiciar la mexicanización de las empresas"; <sup>30</sup> y BARRERA GRAF <sup>31</sup> y RAMOS GARZA <sup>32</sup> afirman la necesidad de tal autorización.

Se ha señalado que la primera de las interpretaciones posibles del pre-

cepto debía desecharse, entre otras cosas, por ser violatoria del principio de irretroactividad de la ley; se dijo de la segunda que es igualmente desecharse, por su oposición a la letra de la ley y porque no es la única que evita el vicio de retroactividad. Implícitamente se dijo, de la tercera, que no es retroactiva. Es conveniente entonces, indicar brevemente por qué no lo es.

Debe señalarse que la interpretación que se da al artículo 8 no implica, en manera alguna, aplicación retroactiva del mismo, porque respeta de manera irrestricta los derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley por los inversionistas extranjeros.

El concepto de los derechos adquiridos ha sido usado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse sobre la retroactividad de la Ley, al abordar dicho problema. Este Alto Tribunal señala: "El derecho adquirido es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte, como puede verse en las pp. 226 y 227 del Apéndice al Tomo L del Semanario Judicial de la Federación, al establecer: Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de las leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial. La Ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos..."<sup>33</sup>

De acuerdo con lo anterior, en tanto una ley respete los derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia por una persona, no es retroactiva; y, en el caso, la aplicación del artículo 8 respeta, como se señaló, los derechos adquiridos con anterioridad a la vigencia de la Ley por los inversionistas extranjeros: la posesión y el ejercicio de los mismos no están sujetos a autorización; ni siquiera se exige a los extranjeros desprenderse de los derechos que, implicando un exceso de los porcentajes del 25% o del 49%, a que se refieren respectivamente los artículos 8 y 5 de la Ley, hubieran adquirido antes de que entrara en vigor ésta. El artículo 8 sujeta a autorización los actos realizados durante su vigencia, por medio de los cuales la inversión extranjera adquiera más del 25% del capital de una empresa.

Mientras no pretendan realizarse dichos actos, quienes ya participan en el capital de la empresa pueden continuar participando libremente; y aunque el acto que pretendiera efectuarse no fuera autorizado, la inversión extranjera ya existente podrá continuar participando en los porcentajes y condiciones que lo venía haciendo.

Serían aplicables, al caso, en materia de retroactividad, los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia permitiendo la aplicación retroactiva de leyes de orden público, así como la tácita aceptación de la posibilidad de aplicación retroactiva de leyes relativas a la propiedad, que se desprende de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional;<sup>34</sup> sin embargo, no nos parece indispensable, después de lo dicho, apoyarnos en tales consideraciones.

Habría que mencionar, por último, que de los tratadistas que analizan el artículo 8, GÓMEZ PALACIO defiende la irretroactividad de su aplicación al señalar que no puede argüirse que la exigencia de autorización, cuando como consecuencia de un acto la inversión extranjera en conjunto participa en más del 25% del capital de una empresa, entrañe aplicación retroactiva del precepto, "ya que no se pretende sujetar a autorización actos llevados a cabo con anterioridad a la vigencia de la LIE, sino adquisiciones a llevarse a cabo durante su vigencia".<sup>35</sup>

#### *Régimen de autorizaciones establecido por el artículo 8.*

Después de analizar aisladamente la disposición motivo de este estudio, contenida en el artículo 8 de la Ley, pasamos a confrontarla con las demás disposiciones del precepto que, al igual que aquélla, sujetan a resolución y a autorización los actos por los que la inversión extranjera adquiera derechos en empresas establecidas. Se trata de entender la primera disposición dentro del contexto de la norma que la contiene; de descubrir su significado, no únicamente atendiendo a lo que expresan por sí mismas, las palabras de la disposición, sino en función "de las conexiones sistemáticas que necesariamente existen entre el sentido de un texto (la disposición que se analiza) y el de otros (las demás disposiciones contenidas en el artículo 8) que pertenecen al ordenamiento jurídico de que se trate".<sup>36</sup>

La interpretación que aquí se ensaya cobra importancia si se toma en cuenta que, si a través del análisis e interpretación literal de una proposición jurídica se descubren varios significados posibles, deberá preferirse el que sea congruente con el significado de otras proposiciones del ordenamiento jurídico de que se trate;<sup>37</sup> y aunque creemos haber demostrado ya cuál de los significados de la disposición estudiada debe prevalecer, es

importante descubrir si la disposición, tal como la entendemos, es la adecuada en el contexto de la norma que la contiene.

Ya hicimos referencia, a efecto de descubrir la connotación dada a la expresión “personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2”, a la similitud existente —con las limitaciones expuestas— entre tal expresión y las de “inversionistas extranjeros” e “inversión extranjera”, contenidas en otras disposiciones del artículo 8. Nos interesa ahora aludir a las restricciones establecidas por el precepto en sus disposiciones.

El artículo 8 regula, al lado de la participación en el capital y de las adquisiciones de activos fijos, los actos por medio de los cuales *la administración de una empresa* recae en inversionistas extranjeros, así como aquellos por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título, *la facultad de determinar el manejo de la empresa*. Es obvio que, en ambos supuestos, si no se toma en cuenta toda la situación y los derechos de la inversión extranjera, independientemente de la fecha en que hayan sido adquiridos, para resolver si el o los actos nuevos que se realizan hacen recaer en la inversión foránea la administración de la empresa o le otorgan la facultad de determinar el manejo de la misma, habrá diversos actos que por sí solos resulten inocuos, y que, sin embargo, merced a ellos los inversionistas extranjeros adquieran sin cortapisas las facultades que el artículo les veda. Un claro ejemplo de lo que se argumenta sería la designación, dentro de la vigencia de la Ley, de un inversionista extranjero como miembro del Consejo de Administración de una sociedad; tal inversionista, considerado individualmente, quizá no ejercería control en la administración y, por tanto, su nombramiento sería inocuo; considerada la relación de aquél con otros inversionistas extranjeros, designados antes de entrar en vigor la Ley, la designación podría hacer recaer la administración en la parte extranjera.

Si lo anterior es cierto y en los supuestos mencionados resulta necesario tomar en cuenta el *status* que guarda y los derechos que ya tiene la inversión extranjera para resolver si un nuevo acto debe someterse a autorización, es razonable concluir que los casos de participación en el capital, incluidos en el mismo precepto, deban sujetarse a idéntico mecanismo. De acuerdo con un principio de interpretación, “el legislador regula conexamente —requisitos de autorización y resolución— lo que materialmente forma un conjunto: las disposiciones del artículo 8”.<sup>38</sup>

#### *Relación del artículo 8 con el artículo 5*

Lo dicho acerca de la importancia de interpretar la disposición que se analiza del artículo 8 confrontándola con otras disposiciones del precepto,

es aplicable a los comentarios sobre la relación de dicho artículo con el artículo 5 de la Ley, porque ambos regulan la participación de la inversión extranjera en el capital de las empresas.<sup>39</sup>

El artículo 8 forma parte del régimen de limitaciones y autorizaciones que la Ley prevé para la inversión extranjera. En materia de adquisición de capital, el artículo 5 es la norma general que, congruente con la política del Gobierno mexicano y en concordancia con otras disposiciones que regulan la inversión extranjera en determinadas ramas de actividad, recoge las limitaciones impuestas al capital foráneo en dicha materia. Toda adquisición extranjera de capital debe sujetarse a lo dispuesto por el artículo 5; incluso los actos que regula el artículo 8 deben someterse, en última instancia, a lo dispuesto por aquel precepto.

Si se interpreta que según el artículo 8 sólo requieren previa resolución favorable y autorización los actos que, por sí solos o junto con aquellos realizados durante la vigencia de la Ley —con exclusión de los efectuados antes de que entrara en vigor—, implicaran una participación extranjera en exceso del 25% del capital de una empresa, se estaría abriendo la posibilidad de violar “legalmente” el artículo 5. En efecto, cuando la inversión extranjera en empresas establecidas tuviera como consecuencia de actos anteriores a la vigencia de la Ley, 25% o más del capital, una nueva inversión del 25% significaría, siempre, participación foránea superior a cualquiera de las autorizadas por el artículo 5.

Creemos, entonces, que si la aplicación del artículo 8 en los términos expuestos en el párrafo anterior es incompatible con lo dispuesto en el artículo 5, debe desecharse y debe aceptarse la que se desprende de la interpretación propuesta por nosotros, que sí es compatible con lo preceptuado en el citado artículo 5.<sup>40</sup>

### *La interpretación propuesta y la “voluntad de la ley”*

La interpretación jurídica debe descubrir, en última instancia, las valoraciones que tuvo en cuenta el legislador al crear una ley, la “voluntad de la Ley”;<sup>41</sup> por consiguiente, la interpretación propuesta en este estudio debe ser congruente con los valores que trata de proteger y realizar la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

Los valores que protege y trata de realizar la Ley son revelados en su artículo 1, al declarar que el objeto de aquélla “es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país”; están expuestos en la Iniciativa del Ordenamiento; y fueron ampliamente expli-

cados por el Subsecretario de Industria en su citada comparecencia ante el Senado de la República".<sup>42</sup>

En su intervención ante el Senado, CAMPILLO SÁINZ afirmó que la "cuestión social", trasladada en nuestra época a la esfera internacional, se traduce en la exigencia de justicia y solidaridad en las relaciones entre los pueblos; y señaló que esto sólo será posible en la medida en que los pueblos menesterosos accedan a un desarrollo, que no es sólo crecimiento económico, sino mejores niveles de vida y opciones de todos los órdenes para los hombres y mayor autonomía para los pueblos. En este orden de ideas, la inversión extranjera, lejos de seguir constituyendo uno de los vértices de lo que se ha llamado "el triángulo de la dominación" de los países ricos con respecto a los países pobres y de exportar formas rentables de dominación, debe colaborar al desarrollo de éstos.

La propia Ley, en congruencia con sus objetivos, establece en su artículo 13 las prioridades de desarrollo a que debe ajustarse la inversión extranjera en México. Además de exigirse su contribución al desarrollo económico y tecnológico, a la creación de empleos y al desenvolvimiento regional; de requerirse que preserve la identidad sociocultural del país y que no ocupe posiciones ni adopte formas de dominación del exterior; se ratifica su carácter complementario respecto a la inversión mexicana y se le prohíbe desplazar a empresas nacionales.

Con respecto al desplazamiento de inversionistas nacionales a través de la compra, por inversionistas foráneos, de empresas establecidas, CAMPILLO SÁINZ, en la comparecencia, dio los datos que transcribimos al principio de nuestro estudio, que revelan claramente la necesidad de que la Ley limitara tales operaciones.

La disposición motivo de nuestro estudio forma parte del régimen de limitaciones establecido por la Ley a la participación de inversionistas extranjeros en empresas mexicanas establecidas, como una medida para evitar la "desmexicanización" que se venía produciendo en este campo. CAMPILLO SÁINZ, al referirse a la disposición, explicó que el límite del 25% que la misma establece se debió a que una participación en exceso de tal porcentaje hace suponer control de la empresa.

De acuerdo con las valoraciones y razonamientos expuestos, la disposición motivo de este análisis debe aplicarse de tal manera que limite en realidad una participación extranjera, sin autorización, en exceso del 25%. Por consiguiente, la autoridad encargada de la aplicación de la Ley, para estar en condiciones de resolver si a través de cualquier acto que pretenda realizarse durante el período de vigencia del Ordenamiento, los inversionistas extranjeros van a participar en más del 25% del capital de una

empresa, es decir, *a obtener la posibilidad de controlarla* y, con ello, de desplazar al capital nacional, debe tomar en cuenta el porcentaje total que va a quedar en poder de la inversión extranjera como consecuencia del acto que pretende efectuarse y no sólo el porcentaje que implica este acto o exclusivamente el de los actos realizados a partir de la vigencia de la Ley.<sup>43</sup>

Una interpretación, que no tomara en cuenta la participación foránea obtenida con antelación a la vigencia de la Ley, además de ser irrelevante desde el punto de vista de la aplicación retroactiva del precepto y de ser inadecuada conforme a las técnicas de interpretación gramatical y lógico-sistemática o de conexión de significados, contraría los objetivos de la Ley y la voluntad de ésta: propicia el control extranjero y el desplazamiento del capital mexicano en las empresas establecidas; y consolida la dominación foránea.

#### CONCLUSIONES

La disposición del artículo 8 de la LIE, objeto del presente análisis, debe interpretarse en el sentido de que requiere la resolución y autorización previstas por el precepto cualquier acto —independientemente de que su autor sea o no inversionista extranjero y de que el acto sea o no, por sí mismo, adquisición—, como consecuencia del cual la inversión extranjera —considerada en su conjunto y no únicamente los inversionistas foráneos que adquieran tal calidad por actos efectuados durante la vigencia de la Ley— participe<sup>44</sup> en más del 25% del capital de una empresa.

Tal interpretación, obtenida a través de la distinción entre supuestos y consecuencias de la norma, se desprende del sentido literal de la misma; de su análisis lógico-sistemático —de la disposición, de ésta y las demás disposiciones del artículo 8, y de éste y el artículo 5—; y de su congruencia con los objetivos de la Ley y los valores de justicia que el legislador quiso proteger y realizar con ésta.

La interpretación propuesta pensamos que es técnica y es razonable; que es, en última instancia, conforme a justicia. Justicia, en lenguaje de derecho es seguridad jurídica, pero es también transformación a lo mejor.

#### N O T A S

<sup>1</sup> Cfr. FRIEDMANN, W.. *El Derecho en una sociedad en transformación* (traducción de Florentino M. Torner), México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 21.

<sup>2</sup> Una síntesis de la política gubernamental mexicana en materia de inversiones extranjeras, la exposición de las circunstancias que dieron origen a la LIE así como

las valoraciones que trata de proteger y una explicación de sus disposiciones más importantes, se encuentran en CAMPILLO SÁINZ, José, *Tecnología e inversiones extranjeras. Una nueva política de desarrollo*, conferencias sustentadas por el Lic. José CAMPILLO SÁINZ, Subsecretario de Industria, en las ciudades de Nueva York y Londres. México, Secretaría de Industria y Comercio, 1973, en especial p. 3 a 14.

<sup>3</sup> *Vide*, además de CAMPILLO SÁINZ, José, *Op. Cit.*; entre otros a SIQUEIROS, José Luis, conferencia sobre la Ley de inversiones extranjeras, dictada en la Escuela Libre de Derecho de la ciudad de México, el 7 de agosto de 1973 y citada por BARRERA GRAF, Jorge en su obra mencionada en esta misma nota, p. 9 nota 22; RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la inversión extranjera. Legislación, políticas y prácticas*, 3a. edición, México, Docal, Editores, S. A., 1974, en especial p. 39 a 62, así como el prólogo de Gustavo R. VELASCO de la citada edición; GÓMEZ PALACIO y GUTIÉRREZ ZAMORA, Ignacio, *Análisis de la Ley de inversión extranjera en México*, México, S. E., 1974, 270 p. (una reseña de la obra de GÓMEZ PALACIO, por IBARGÜEN AHRENS, Sergio, apareció en la sección "Reseñas" de *Jurídica* 7, México, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, julio de 1975, p. 650 a 653); ARRIOJA VIZCAÍNO, "Análisis de la nueva legislación mexicana en materia de inversión extranjera", en *Jurídica* 6, México, Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, julio de 1974, en particular p. 51, 52 y 67 a 87; DEL VILLAR, Samuel I., "El Sistema mexicano de regulación de la inversión extranjera: elementos y deficiencias generales", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo, 1975, Vol. XV, Núm. 3; p. 331 a 378 (una reseña de este estudio por AZUELA DE LA CUEVA Antonio aparece en la sección "Reseñas" del presente número de *Jurídica*); y BARRERA GRAF, Jorge, *Inversiones extranjeras. Régimen Jurídico*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1975, XIX-210 p. (también una reseña de esta obra, por MORAYTA LLANO, Vicente, aparece en "Reseñas" de este número de *Jurídica*).

<sup>4</sup> La Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973 y entró en vigor 60 días después de la fecha de su publicación.

<sup>5</sup> *Cfr.* las informaciones de Mauricio DE MARÍA y CAMPOS, Director de Inversiones Extranjeras, con motivo de la reunión de desarrollo industrial, comercial y pesquero, encabezada por el Presidente de la República el 29 de abril de 1976, publicadas, entre otros, en *Excélsior* y en *El Heraldo*, el 30 de abril de 1976. Igualmente, para una información amplia y actualizada sobre la aplicación de la Ley de Inversiones Extranjeras, véase de MARÍA y CAMPOS, Mauricio, "Política y resultados en materia de inversiones extranjeras", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, julio de 1976, Vol. 26, No. 7, Suplemento, pp. 29 a 32.

<sup>6</sup> *Ibidem*. Véanse, también, los datos acerca del número de solicitudes de inscripción ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, consignados en Secretaría de Industria y Comercio, *Memoria de Labores* (1o. de enero a 31 de diciembre de 1974), México, 1975, p. 42, así como las declaraciones del Secretario de Industria y Comercio, José CAMPILLO SÁINZ, acerca del incremento de la inversión foránea durante el período de vigencia de la Ley publicadas en *Excélsior*, el 15 de abril de 1976.

<sup>7</sup> DE SAVIGNY, M.F.C., *Traité de Droit Roman*. (Traduit de l'allemand par M. Ch. Guenoux) Paris, Firmin Didot, Frères, Libraires, 1840, T.I. p. 204 y 205. *Cfr.* LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del Derecho* (Traducción de Enrique Gimbernat Ordeig), Barcelona, Ediciones Ariel, 1966, p. 247 y sigs.; GARCÍA MÁYNEZ Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho* (prólogo de Virgilio DOMÍNGUEZ), 8a. edición, México,

Editorial Porrúa, S. A., 1958, p. 325 y sigs.; y VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1966, p. 253 y sigs.

<sup>8</sup> El Decreto expedido con base en la autorización conferida al Ejecutivo por el Decreto de suspensión de garantías (D.O. lo. de junio de 1942), fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 1944, RAMOS GARZA, *op. cit.*, p. 16 y sigs., entre otros, hace referencia a la inconstitucionalidad del Decreto de 1944; AZUELA DE LA CUEVA, por su parte, en la reseña que se menciona en la nota 3 del presente artículo, manifiesta que el Decreto de 1944 no se dirigió a "la economía en general"; y CAMPILLO SÁINZ, en su *Comparecencia* ante el Senado, para explicar la Iniciativa de la Ley de inversiones extranjeras, afirma que dicho Decreto en realidad no operó. El Nacional, 30 de diciembre de 1972.

<sup>9</sup> *Comparecencia*...

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 348.

<sup>11</sup> SEPÚLVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 40. La referencia a la situación de 1957 corresponde a una cita en *La inversión extranjera*..., de "Corporaciones transnacionales y empresas multinacionales", *Comercio Exterior*, noviembre de 1971, p. 980. CAMPILLO SÁINZ, en su *Comparecencia* emplea los datos referentes a 1967 y el dato de que en el caso de 48 empresas se desconocía su origen, tomados de Miguel WIONCZEK, para enfatizar la gravedad del fenómeno.

<sup>12</sup> Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Resolución general 11 relativa al Criterio para la aplicación del artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, México, Diario Oficial, jueves 15 de enero de 1976, pp. 8 y 9.

<sup>13</sup> La *Resolución* señala además, en su punto 2, que "se aplicarán en términos similares las demás disposiciones del primer párrafo del artículo 8, que se refieren a la adquisición de activos fijos de una empresa por inversionistas extranjeros y al arrendamiento de aquélla o de los activos esenciales para su explotación".

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 206.

<sup>15</sup> *Cfr.* LARENZ, Karl. *Op. cit.*, pp. 254 y 255; y VILLORO TORANZO, Miguel, *Op. cit.*, pp. 264 y 265.

<sup>16</sup> BARRERA GRAF, en *op. cit.*, p. 26 y sigs., ofrece una extensa explicación de las entidades que pudieren ser consideradas como unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, algunas de las cuales, según entendemos, podrían ser las empresas piramidadas; GÓMEZ PALACIO, *op. cit.*, p. 15 y sigs., por su parte, al comentar la fracción III del artículo 2 de la LIE, proporciona varios ejemplos interesantes de unidades económicas que son empresas piramidadas. DEL VILLAR, *op. cit.*, pp. 350, 351 y 359, proporciona asimismo una explicación de actividades de piramidación, aun cuando no hace alusión alguna a su relación con unidades económicas.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, p. 27 y 28.

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 67.

<sup>19</sup> *Vide* 2o. y 3er. párrafos anteriores.

<sup>20</sup> *Cfr.* GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 366 y sigs.; VILLORO TORANZO, Miguel, *op. cit.*, p. 254; y LARENZ, Karl, *op. cit.*, p. 256. Este autor afirma que no se puede interpretar más allá de los sentidos literales posibles de una norma y señala que cuando "los tribunales subrayan que el sentido y fin de una disposición tienen preferencia incluso sobre un texto literal 'lingüísticamente inequívoco', que la inter-

pretación *no* viene limitada por el sentido literal, se trata, en realidad —cuando el resultado no se halla dentro del marco del sentido literal posible— de formulación modificativa del Derecho...”

<sup>21</sup> *Cfr.* GÓMEZ PALACIO, Ignacio, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

<sup>22</sup> *Idem.*, pp. 70 y 71. De las definiciones de adquisición transcritas por GÓMEZ PALACIO, nos interesa hacer énfasis en la idea de acrecentamiento de patrimonio, que contienen.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 256, *Vide*, también, la nota 20 del presente estudio.

<sup>24</sup> *Cfr.* VILLOOR TORANZO, *op. cit.*, p. 265; LABENZ, *op. cit.*, pp. 256 y 270; GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, pp. 329 y 340.

<sup>25</sup> Según cita de GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 340.

<sup>26</sup> Amparo 97/76, promovido por Sumio Meguro contra actos del C. Secretario de Industria y Comercio, C. Director del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, C. Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y C. Jefe del Departamento de Sección I del Registro, ante el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Dice el Juez: "...la apreciación contemplada por la quejosa, es en un aspecto meramente subjetivo al pretender que como únicamente ha adquirido un 4% del Capital Social, no encuadra esta adquisición con los supuestos contenidos en el artículo 8 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera...; apreciación ésta de la demandante a todas luces infundada, porque si la inversión extranjera, como ya se dijo, rebasa el 25% del capital social de Seiko Time, S. A., ...se impone para el registro de la acción... adquirida por el quejoso..., que corresponde al 4% del capital de tal empresa, la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras...; y esto es así porque de otra forma se llegaría al absurdo de dejar inoperante la aludida ley..., toda vez que se podría llegar al extremo tan sencillo de alcanzar exclusivamente por extranjeros el control de todas las acciones que integran el Capital Social de una empresa mexicana sin la autorización de la Secretaría correspondiente..." En sentido similar se pronunció el Juez al resolver el amparo 194/76, promovido por Sondra Berlin contra actos del C. Secretario de Industria y Comercio y de diversos funcionarios del citado Registro.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, pp. 71 y 72. En las páginas 133, al abordar la discrecionalidad de la Comisión; y 172, que se refiere a sanciones, el autor hace comentarios similares al transcrito.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 76.

<sup>29</sup> *Idem.*, p. 77 y nota II de dicha página. GÓMEZ PALACIO expone el problema de reducción de capital para afirmar que no sólo requieren autorización los actos de adquisición, pero no prevé que los obligados a obtenerla puedan ser mexicanos. La hipótesis que planteamos puede darse además, en sociedades de capital fijo o variable, según sea el caso, en reducción de capital por reembolso, amortización, retiro del socio, etc.

<sup>30</sup> *Iniciativa* de Ley sobre inversión extranjera, 26 de diciembre de 1972.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 72.

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 336.

<sup>33</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1954... Vol. V., México, Imprenta Murguía, 1955, pp. 1716 y 1717.

<sup>34</sup> *Cfr.* GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 400.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 76.

<sup>36</sup> Cfr. VILLORO TORANZO, *op. cit.*, p. 265 y GARCÍA MÁYNEZ, *op. cit.*, p. 329. La cita entrecomillada es de este último.

<sup>37</sup> LARENZ, *op. cit.*, p. 257.

<sup>38</sup> *Idem.*, p. 259.

<sup>39</sup> El artículo 5 no solamente se refiere a los porcentajes en que el capital foráneo puede participar en empresas, sino también a la intervención de éste en la administración y el manejo de empresas. Para efectos de este estudio, aludimos únicamente a la participación extranjera en el capital.

<sup>40</sup> LARENZ, *op. cit.*, p. 258.

<sup>41</sup> VILLORO TORANZO, *op. cit.*, pp. 263 y 264.

<sup>42</sup> Empleamos en este inciso el texto de la *Comparecencia*, en virtud de que contiene una explicación más amplia de la Ley que la realizada en el texto de la *Iniciativa*. Por otra parte, es conocido que el proyecto de la Ley se elaboró en la Subsecretaría de Industria bajo la dirección del Subsecretario CAMPILLO SÁINZ y, por consiguiente, los comentarios de éste a la misma son particularmente importantes para entender los motivos del Ordenamiento y los valores que protege. LARENZ, *op. cit.*, pp. 260 y 261, no obstante afirmar que la llamada "*voluntad del legislador*" —las ideas de quienes toman parte en la legislación— tiene valor limitado en materia de interpretación, reconoce que "a los autores de la ley les corresponde también una esencialísima parte en la *creación* de la ley".

<sup>43</sup> En el primer amparo a que se refiere la nota 26 de este artículo, el Juez consideró que la pretensión de excluir del cómputo del porcentaje a que alude el artículo 8 todas las adquisiciones anteriores a la de la quejosa, al propiciar que los extranjeros obtengan el control de una empresa mexicana, es "contraria al espíritu que animó la creación de la mencionada Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como contraria a una recta interpretación del precepto citado..."

<sup>44</sup> Entendemos la participación como inicio (antes del acto la inversión extranjera no tenía más del 25%), mantenimiento, la inversión extranjera, como consecuencia de un nuevo acto, por ejemplo una transmisión entre extranjeros, mantiene un porcentaje superior al 25%) o incremento (la inversión extranjera, que ya tenía más del 25% incrementa su participación como consecuencia de un nuevo acto) en el capital de una empresa, conforme a los términos empleados en la *Resolución General número 11* de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.