

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**CONSECUENCIAS JURIDICO-POLITICAS DERIVADAS
DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944**

T E S I S

Que para Obtener el Título de :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUSTAVO MANUEL ZENIZO GONZALEZ

México, D. F.

1972



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES,

**Ma. de las Mercedes G. de Zenizo
Jaime Zenizo Rojas**

A MIS HERMANOS,

**Jaime, Carlos, Ma. de las Mer-
cedes, Pepe y Mely**

AL MAESTRO,

Víctor Carlos García Moreno

A MI NOVIA,

Beatriz Eugenia Macías Cuevas

A LA MEMORIA DE UN AMIGO,

Oscar Alfonso Velázquez Valencia

INDICE

Introducción

CAPITULO I 1

Antecedentes Históricos de la Inversión Extranjera y Principales Causas que motivaron la Expedición del Decreto de 29 de junio de 1944 2

A. - Período Juarista 2

B. - Período Porfirista 5

C. - De la Revolución Mexicana a los inicios de la Segunda Guerra Mundial: 1911 - 1940. 9

a) La Cláusula Calvo 15

b) Fracción I y IV del Artículo 27 Constitucional 16

c) Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional 18

d) Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional 20

e) Otras disposiciones 24

D. - Período Presidencial del General Manuel Avila Camacho 25

a) Decreto de 10. de junio de 1942 26

b) Decreto de 29 de junio de 1944 28

c) Decreto de 28 de septiembre de 1945 29

CAPITULO II 32

Consideraciones sobre la Constitucionalidad del Decreto de 29 de junio de 1944 33

A. - Artículo 29 Constitucional.	33
B. - La Suspensión de Garantías decretada el 10. de junio de 1942.	36
C. - El Decreto de 29 de junio de 1944.	40
a) Contenido	41
b) Decreto de 28 de septiembre de 1945. Contenido	46
c) Aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 derivada del Artículo 60. del Decreto de 28 de septiembre de 1945.	48
d) Inconstitucionalidad del Decreto de 28 de septiembre de 1945.	51
e) El Decreto de 29 de junio de 1944 carece de vigencia	54
D. - Amparos promovidos en relación con la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944	65
a) Amparo en revisión No. 507/62 promovido ante la Suprema Corte de Justicia por Química Industrial de Monterrey, S.A.	65
b) Amparo en revisión No. 3596/64 promovido ante la Suprema Corte de Justicia por Playtex de México, S.A.	69
CAPITULO TERCERO	80
Criterios adoptados por la Secretaría de Relaciones Exteriores en uso de las Facultades Discrecionales que le otorga el Decreto de 29 de junio de 1944	82
A. - Facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores	82
a) De acuerdo con la fracción VII del Artículo 30. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado	82
b) De acuerdo con el Artículo 30. del Decreto de 29 de junio de 1944	85
c) La Facultad Discrecional.	86

d) Los Acuerdos de 17 de abril de 1945 y de 27 de mayo de 1947.	92
B. - La Comisión Mixta Intersecretarial	94
Análisis de algunas normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial	97
C. - Algunos criterios adoptados por la Secretaría de Relaciones Exteriores	106
I. Por lo que a la constitución de sociedades se refiere.	107
a) En relación con la industria cinematográfica	107
b) En relación con la piscicultura y la pesca	109
c) En relación con la producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados	114
d) En relación con empresas editoriales y de publicidad	115
e) En relación con la industria hulera	116
f) En relación con las empresas de transportes marítimos	117
g) En relación con las empresas de transportes aéreos	119
h) En relación con las empresas de transportes terrestres, urbanos e interurbanos	120
i) En relación con la siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio	121
j) En relación con artículos de tocador y belleza	125
II. Por lo que a modificación de sociedades se refiere	126
III. Por lo que a la adquisición de inmuebles o derechos por extranjeros y sociedades mexicanas se refiere	128
IV. Por lo que a zonas prohibidas se refiere	133
V. Por lo que a adquisición por extranjeros de sociedades mexicanas ya existentes se refiere	136

VI. Por lo que adquisición de empresas mexicanas por sociedades también mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros se refiere	138
CAPITULO CUARTO	143
El Decreto de 29 de junio de 1944 como medio regulador de las Inversiones Extranjeras	144
A. - La Inversión Extranjera	145
a) Su importancia	145
b) Forma de aceptarla	146
c) Los medios de control	150
B. - Aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores	154
La solución propuesta	155
CAPITULO QUINTO	160
Conclusiones	161
Bibliografía	167

INTRODUCCION

México, como país civilizado, debe vivir sujeto al Derecho, como condición indispensable de seguridad para sus habitantes y como base imprescindible de sus relaciones internacionales. Por lo tanto, debe velar porque ninguna disposición legal altere o impida el desarrollo armónico de la seguridad jurídica, ni quebrante la inviolabilidad de las garantías consagradas en nuestra Carta Fundamental, para lo cual se requiere de estudio y crítica por parte del legislador y del jurista, para de esta forma impedir la corrupción de nuestro máximo principio: la justicia.

Muchas fueron las disposiciones legales expedidas por el Ejecutivo durante el período de suspensión de garantías que transcurrió del 10. de julio de 1942 al 28 de septiembre de 1945, como consecuencia del estado de guerra en que se encontraba México con Alemania, Italia y Japón.

Una de tantas disposiciones fue el Decreto de 29 de junio de 1944, cuya trascendencia en la vida económica de México ha sido decisiva, a pesar de que dicho Decreto supone estar abrogado por haber sido una disposición que además de no haberse ratificado expresamente, establecía dentro de su texto el período de vigencia que lo fue el estado de emergencia.

La política económica que ha seguido nuestro país a través de los años con respecto a las inversiones extranjeras, y concretamente, la intervención que sobre esta materia ha llevado al cabo la Secretaría de Relacio-

nes Exteriores, se ha basado fundamentalmente en las disposiciones contenidas en el Decreto de 29 de junio de 1944, mismo que representa para nuestro gobierno un vehículo y medio de control de dichas inversiones, a mi parecer obsoleto, ya que no ha logrado sino diversificar cada vez más la política y criterios sobre inversiones extranjeras aplicables y fundadas en disposiciones legales dispersas y en ocasiones inadecuadas.

Los motivos expresados me llevaron a desarrollar el presente trabajo, ya que la materia de que trata, representa un tema que no ha dejado de tener actualidad, siendo decisivo para el desarrollo de nuestro país, por lo que requiere de medios de control adecuados a su situación.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INVERSION EXTRANJERA Y PRINCIPALES CAUSAS QUE MOTIVARON LA EXPEDICION DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944

- A. - Período Juarista.
- B. - Período Porfirista.
- C. - De la Revolución Mexicana a los inicios de la Segunda Guerra Mundial: 1911 - 1940.
 - a) La Cláusula Calvo.
 - b) Fracción I y IV del Artículo 27 Constitucional.
 - c) Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
 - d) Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.
 - e) Otras disposiciones.
- D. - Período Presidencial del General Manuel Avila Camacho.
 - a) Decreto de lo. de junio de 1942.
 - b) Decreto de 29 de junio de 1944.
 - c) Decreto de 28 de septiembre de 1945.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INVERSION EXTRANJERA Y PRINCIPALES CAUSAS QUE MOTIVARON LA EXPEDICION DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.

Para llegar a conocer las causas que motivaron la expedición del Decreto de 29 de junio de 1944, considero importante partir de una exposición breve y generalizada de los antecedentes históricos de la inversión extranjera en México, analizados con anterioridad al año de 1944, ya que los mismos, nos ayudarán a comprender, como una de las causas más importantes, la expedición del mencionado Decreto de "Emergencia".

A. - PERIODO JUARISTA.

Iniciaremos nuestro estudio partiendo del Gobierno de Don Benito Juárez, el cual sustentaba las postuladas del liberalismo económico, porque a partir de aquella época (1858-1872), se fueron creando las condiciones sobre las cuales iba a ingresar el capital extranjero en México y formándose, a la vez, las bases del Gobierno de Porfirio Díaz.

Notorio era para el mundo los acontecimientos que se manifestaron a causa de la guerra civil. A partir de aquí comienza para el país y para el Gobierno una nueva época llena de dificultades y conflictos. Era necesario comenzar una obra de reparación y de reorganización. La guerra y la opresión, todo lo habían desorganizado. Había grandes complicaciones y dificultades en todos los ramos de la administración pública, desde las instituciones

municipales, hasta las relaciones exteriores. Sin embargo, la Federación estaba dispuesta a superar los acontecimientos basándose en la unión de los Estados. Las relaciones exteriores ofrecían grandes complicaciones creadas por la reacción que legó al país amargos males, y como consecuencia de todo, México era un país que estaba muy lejos de ser estable. Falta de medios de comunicación, leyes favorecedoras de los productos extranjeros y las alcabalas que entorpecían cualquier tipo de comercio hacían aparecer un sinúmero de mercados minoritarios. Las pocas inversiones que se efectuaban en aquel entonces eran hechas por la Iglesia en bienes raíces o por personas físicas en ranchos, haciendas y plantaciones. Se trató de estimular la industrialización del país mediante la prohibición de importaciones, créditos gubernamentales, y exenciones de impuestos. Fue entonces cuando Juárez trató de comprender la circulación de mercancías y explicó, cómo los particulares preferían su interés personal al de la comunidad. "Llevó al Congreso local la expedición de "leyes tutelares de la industria nacional... Cree (Juárez) en la libertad fecunda de todos los ramos de la economía y que es la base del progreso de la nación." (1)

Hacia el año de 1859, Estados Unidos y Europa trataban de intervenir en los asuntos de México. Juárez aunque reconocido por el gobierno estadounidense desde el mes de abril de 1859, se sentía amenazado por España. Fue

(1). Comité Bilateral de Hombres de Negocios México-Estados Unidos- Sección Mexicana. "Inversiones Privadas Directas en México". México, 1971. P. 73

aquí cuando Juárez en virtud del tratado McLane-Ocampo, estuvo a punto de otorgar privilegios muy peligrosos para México en beneficio de los Estados Unidos. Concedía a perpetuidad el derecho de tránsito por el Istmo de Tehuantepec, y autorizaba también el derecho de vía de Guaymas a Nogales, o por alguna otra ruta cercana a la frontera. El gobierno mexicano se comprometía a vigilar por la seguridad y protección de las personas y bienes norteamericanos que pasasen por las referidas rutas. Se llegó a creer que sólo la intervención de una potencia extranjera inclinaría la balanza en favor del liberalismo o del conservatismo. Juárez mismo había consentido en la cuestión de Tehuantepec presionado por los Estados Unidos y bajo el influjo de los acontecimientos internos, sin embargo, Juárez siempre aseguró que la solución de los problemas de México debía depender de los propios mexicanos.

Don Benito Juárez a pesar de su mesurado liberalismo económico, en el Manifiesto de la Nación del 12 de abril de 1862 expresó: "Espero que preferiréis todo género de infortunios y desastres, al vilipendio y al oprobio de perder la independencia de consentir que extraños vengan a arrebatarnos nuestras instituciones y a intervenir en nuestro regimen interno." (2)

(2). Manifiesto a la Nación del 12 de abril de 1862.

"Hacia 1870 las únicas potencias mundiales exportadoras de capital eran Inglaterra y Francia, naciones que tenían en México colonias de ciudadanos que se habían adaptado al país. Sin embargo, tanto ingleses como franceses pensaron que las perspectivas en México como campo de inversión no eran del todo halagüeñas, más que nada porque nuestro país era el mercado natural para EUA, y en cualquier momento este país avanzaría y extendería sus dominios hasta Centroamérica." (3)

Siendo una minoría de inversionistas ingleses persistiendo en la perspectiva que les brindaba México con resultados adversos, ya que terceras personas que intervenían eran las que gozaban de los frutos obtenidos, se dictaron medidas para hacer de México una nación homogénea, y entre dichas medidas podemos mencionar: la emisión de moneda, la regulación del comercio exterior, la construcción de ferrocarriles, etc.; pero debido a la situación que prevaecía en el país, fue difícil llegar a las metas fijadas.

Como consecuencia de la falta de moneda en el sector privado, nadie hacía inversiones en la industria y la agricultura. Eran un número

(3). Comité Bilateral. op. cit. p. 74

reducido los inversionistas, pero de la situación en que se encontraba México en aquella época, no se podía esperar más de lo que ya se había iniciado: "el deslinde de terrenos baldíos y el fomento de la colonización; la construcción de un canal en el Istmo de Tehuantepec para comunicar los dos océanos; el establecimiento de bancos hipotecarios para movilizar y acrecentar la riqueza pública; reglas a efecto de que el ejecutivo pudiera hacer concesiones para la construcción de ferrocarriles y la relativa a extender las líneas telegráficas en varias direcciones y hasta los más remotos lugares de nuestras fronteras." (4)

B. - PERIODO PORFIRISTA

Algunos autores opinan, que la historia de la inversión extranjera en México, tiene sus principales raíces a partir de la asunción a la Presidencia del General Porfirio Díaz en el año de 1876. Sin embargo, considero que ya con anterioridad se habían gestado y se ventilaban las formas y medios para invertir capitales extranjeros en México.

(4). Idem p. 74

El Gobierno aristocrático del General Díaz, ha sido el que más polémicas ha provocado en el medio nacional, ya que el género de actividades políticas, económicas y sociales a desarrollar estarían durante sus 33 años de dictadura, investidas de un amplio liberalismo.

El General Díaz inicialmente se encontró con una economía eminentemente agrícola, muy pocas señales de industrialización, pocos intelectuales y con gran número de terratenientes. Su tendencia era lograr el desarrollo del país consiguiendo por ese medio la unidad política del mismo; su medio para lograrlo era la fuerza.

La promulgación de leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones, fueron la base para fomentar las actividades productivas en el país.

Con una clara visión, pudo observar que la economía del país para bastarse por sí, era prácticamente nula, y así fue como concluyó que al país le eran necesarios los recursos indispensables para comunicarse con los demás países, y para dotarlo de las obras y servicios públicos de primera necesidad. La política a seguir era llevar los intereses nacionales a través de las fronteras, llegando a obligar a los capitales mexicanos a la participación en conjunto con las inversiones extranjeras.

Espinosa de los Reyes, afirma que el interés de los norteamericanos en los recursos económicos de México y las concesiones que otor-

gó el Estado "dieron como resultado que en el período comprendido de 1874 y 1877, México se convirtiera en el país en el que preferentemente se localizaban las inversiones extranjeras norteamericanas. Para 1897 Estados Unidos había colocado en nuestro país el 29.3% del importe total de sus inversiones directas o indirectas en el extranjero. En ningún otro país tenía invertida una proporción mayor". (5)

Durante todo el gobierno del General Porfirio Díaz las inversiones procedentes de los Estados Unidos fueron las que más constancia y volúmenes tuvieron.

La abundancia de ricos yacimientos mineros en México fue reconocida en el mundo prácticamente desde que España conquistó estas tierras. En el México independiente se promulgaron el Código Minero de 1884, la Ley Minera de 1887 y la Ley Minera de 1892. Existía una gran fiebre por los recursos minerales de México, y el General Díaz tuvo que hacer frente a abundantes problemas en la industria minera.

La Ley Minera de 6 de junio de 1887 provocó una avalancha de solicitudes para explotar yacimientos: en menos de medio año se crearon en nuestro país 859 nuevas empresas mineras.

Otro grande sector participante de la inversión extranjera durante el gobierno del General Díaz fue lo referente a los ferrocarriles. La agricultura, la minería y el comercio encontraron en este medio de co-

(5). Espinosa de los Reyes, Jorge. "Relaciones Económicas, entre México y Estados Unidos, 1870-1910". México, 1951. p. 177

municación un eslabón determinante para su expansión. Consideramos que en este período el principal control económico del país lo ejercían los norteamericanos.

Al final del régimen de Díaz tres cuartas partes de las minas, la mitad del petróleo y aproximadamente, una cuarta parte de la tierra de México pertenecieron a los norteamericanos.

Los extranjeros formaban entre nosotros, debido a la deficiente organización social en aquel período, un Estado dentro del Estado. Se organizaban en forma de colonias, con el ministro plenipotenciario como superior. Todos los negocios privados importantes que se relacionaban con el Gobierno nacional, eran tratados siempre por conducto del representante diplomático, por lo que este no ejercía su función con respecto a relaciones extranjeras, sino que servía de protector inmediato de sus compatriotas. Los extranjeros eran más invencibles a la competencia comercial. Formaban siempre parte de las clases privilegiadas. (6)

Por todas las razones expuestas, debemos tomar en cuenta que uno de los factores básicos del descontento general con el gobierno, fue la estrecha conexión entre el régimen de Díaz y el capital extranjero, originando el movimiento revolucionario en noviembre de 1910.

(6). González Roa, Fernando. "El aspecto agrario de la Revolución Mexicana". México, 1919. p. 298

Sin embargo, ya conocida la situación en que se encontraba México, el exterior tuvo confianza en su estado político y gran cantidad de inmigrantes llegaban a establecerse con sus capitales en la banca, comercio o industria, pudiéndose marcar con esto el comienzo de la industrialización y desarrollo económico del país.

C. - DE LA REVOLUCION MEXICANA A LOS INICIOS DE LA 2a. GUERRA MUNDIAL: 1911 - 1940.

El 20 de noviembre de 1910, se inicia para México la etapa más revolucionaria de su historia, frenando temporalmente el crecimiento económico e industrial desmesurado que se había iniciado durante los 33 años de gobierno del General Díaz.

Francisco I. Madero comanda la sublevación del pueblo llevando como directiva de su gobierno, el sufragio efectivo y la no reelección. Asume la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911. Ya con anterioridad a esa fecha, en diciembre de 1908, había publicado su libro titulado "La Sucesión Presidencial de 1910", en el que sin desconocer las grandes virtudes personales y políticas del General Díaz, señalaba el gran peligro en que el país se encontraba.

Madero quería el reinado de la justicia social, y de todos los males que afligían al país solo uno había desaparecido: la dictadura del General Porfirio Díaz. Sin embargo, no obstante que existía en el país un sentimiento popular en contra del extranjero, en virtud de la gran dominación que tuvo la inversión extranjera, Madero prometía en el Plan de

San Luis, en su proclamación revolucionaria, que las obligaciones contraídas durante la administración del General Díaz con gobiernos extranjeros, serían acatadas por el pueblo mexicano para respetar los intereses extranjeros.

Poco tiempo después, el 22 de febrero de 1913, Victoriano Huerta, comandando la jefatura del ejército revolucionario, asesina a Madero junto con su Vicepresidente José María Pino Suárez. Consumado este acto de traición, la marina de los Estados Unidos de Norteamérica invade México el 21 de abril de 1914. No tarda Victoriano Huerta en abandonar el poder, después de un corto período de catorce meses.

Don Venustiano Carranza asume el control de las fuerzas sublevadas, sin responder a los anhelos de reparto de tierras propuesto por Emiliano Zapata en el Plan de Ayala. El 5 de febrero de 1917, Carranza convoca un Congreso Constituyente que promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en gran medida, satisfizo las demandas planteadas por los revolucionarios, principalmente en lo que toca a la propiedad de la tierra y a la explotación del subsuelo. Una conspiración encabezada por Alvaro Obregón se levanta contra Venustiano Carranza, quien muere asesinado el 27 de mayo de 1920.

Cuando por fin en 1921 las relaciones entre México y los Estados Unidos de Norteamérica regresaban a la normalidad, aquel país empieza a presionar al gobierno mexicano para que éste diera un efectivo trato de privilegios a los ciudadanos extranjeros norteamericanos que tuvie-

ren en reclamaciones contra México por pérdidas de propiedades durante el período revolucionario, basándose en que dichas reclamaciones habían recibido, hasta entonces, numerosas promesas de ser satisfechas por los diversos gobiernos revolucionarios. Así fue como Washington le negó el reconocimiento al gobierno del Presidente Alvaro Obregón desde 1920 a 1923, para forzarlo a firmar un tratado sobre las citadas reclamaciones. En 1921, los Estados Unidos de Norteamérica propusieron un "Tratado de Amistad y Comercio" que contenía muchas referencias concretas a la Constitución de 1917 y un Decreto de 1915, que afectó derechos mineros en México (7). Los norteamericanos quisieron que el gobierno de México declarara que las disposiciones constitucionales y el decreto, no se aplicarían retroactivamente para que no afectaran terrenos y derechos minerales que pertenecían en perpetuidad a los ciudadanos norteamericanos.

Años más tarde en 1923, por medio de los Tratados de Bucareli se llega a un acuerdo. El primero de los Tratados contenía disposiciones para el arreglo de todas las reclamaciones que pudieran tener los ciudadanos norteamericanos contra el gobierno mexicano que surgieron antes de la Revolución de 1910. Así, los inversionistas extranjeros en México gozaron de un tratamiento privilegiado en comparación con los mismos ciudadanos mexicanos.

El objeto del segundo de los Tratados fue resolver las reclamaciones norteamericanas por pérdidas de propiedad a través de expropiaciones o daños causados por las fuerzas revolucionarias de 1910 a 1920. El resultado

(7) González Ramírez, Manuel. "Los llamados Tratados de Bucareli", México 1939 p.p. 391-405

fue que los inversionistas extranjeros, tenían una posición de acreedores preferentes, gozando de prioridad para sus reclamaciones, con el derecho o procedimiento especial sumario de cobranza, contra el gobierno mexicano. Los tribunales y leyes tendientes a regular la actividad del inversionista en México, no se iban a aplicar a los extranjeros, aunque los mexicanos tendrían que cumplir con sus disposiciones. Consecuentemente a estas disposiciones, afloran a nuestro alcance, políticas restrictivas que hasta la fecha se siguen en cuanto a la participación de los extranjeros en las sociedades mexicanas.

Durante esta época, dos eran los campos de atracción para el extranjero: el petróleo y la energía eléctrica.

El 26 de diciembre de 1925 se promulga la Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, misma que ratificaba los lineamientos constitucionales sobre el dominio directo del petróleo, la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y prohibía a las sociedades extranjeras la adquisición de bienes raíces.

Las compañías petroleras no tardaron en manifestar su descontento contra la ley de referencia, logrando que al régimen contenido en la mencionada ley fuese abandonado por Decreto de 3 de enero de 1928.

A partir de este Decreto de 1928, las empresas petroleras y sus gobiernos se mostraron satisfechas frente al cuerpo legislativo que tendía a regular la explotación del petróleo. Era lógico suponer entonces, la gran afluencia de capital extranjero en México, sobre todo en el campo de

explotación del petróleo realizada por empresas extranjeras. Como consecuencia de estos acontecimientos fue palpable la intervención en los negocios bancarios, y la influencia en las decisiones políticas y el control de muchos medios de difusión. (8)

Surgen unas síntesis de luchas y pugnas en contra del gobierno y del pueblo de México, a raíz de la gran influencia extranjera en la economía del país, representando un menoscabo y un atentado directo en contra de nuestra soberanía.

El entonces Presidente de México, General Lázaro Cárdenas, se ve obligado a intervenir en los conflictos suscitados entre las empresas y los trabajadores, y con una clara visión de consecuencias, decreta la expropiación de las empresas petroleras el 18 de marzo de 1938.

"Antes de tomar cualquier medida, se ordenó una investigación en las empresas petroleras, cuyas conclusiones más relevantes fueron: las principales empresas petroleras que operan en México nunca estuvieron vinculadas al país, y sus intereses fueron ajenos, y en ocasiones opuestos, al interés nacional." (9).

La expropiación de las empresas extranjeras petroleras decretada

(8). Comité Bilateral. op. cit. p. 91.

(9). Idem. p. 91.

por el General Lázaro Cárdenas, constituyó un gran avance económico para México, y marcó para el país el inicio de la política a seguir con el exterior.

Anteriormente mencioné que la energía eléctrica en aquella época constituía también uno de los principales campos de atracción para el inversionista extranjero. La principal razón era que la Constitución de 1917 no incluía ninguna referencia sobre la materia eléctrica en forma expresa, y consecuentemente, en el año de 1932, el Ejecutivo de la Unión se vió obligado a solicitar del Congreso, la reforma a la Carta Fundamental en su Artículo 73, fracción X, a través del cual se otorgaba al Congreso la facultad para legislar en materia de energía eléctrica.

En el mismo año que se decretó la expropiación de las empresas petroleras, se promulgó con fecha 31 de diciembre, la Ley de la Industria Eléctrica, misma que se convirtió en la legislación fundamental en el campo de energía eléctrica. Años más tarde, se realizaban operaciones con las empresas extranjeras que monopolizaban la industria, llegando a una feliz transacción, trayendo como consecuencia, la culminación en la nacionalización de la Energía Eléctrica.

México comenzaba a realizar grandes avances dentro de su economía pero, sin embargo, la situación no era del todo favorecedora, ya que se veía venir uno de los más grandes conflictos mundiales por los que el mundo ha atravesado. Pero antes de continuar con esta breve reseña histórica de las infiltraciones extranjeras y de la economía del país, será nece-

sario abordar algunas doctrinas y disposiciones legales que merecen importancia porque además de haber encontrado sus orígenes dentro de las épocas que hemos analizado, constituyen antecedentes relevantes de regulación y políticas adoptadas para con el extranjero.

a) La Cláusula Calvo

En el año de 1868, el jurista argentino Carlos Calvo, aporta al Derecho Internacional, una de las principales doctrinas con respecto a la intervención extranjera. Esta doctrina fue incorporada posteriormente al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Debido a que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos acababan de pasar por un período de fricciones y luchas entabladas contra las potencias europeas para conquistar su independencia, se convirtió la Cláusula Calvo en la técnica más exitosa para la resolución permanente de la intervención.

Calvo visualizó el problema real que vivían los países latinoamericanos, en conexión con la protección dada por las grandes potencias a sus nacionales residentes o con interés en América Latina, y fue así como consagró el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros. Niega en forma definitiva la posibilidad de que los extranjeros gocen de privilegios o tratamiento especial en relación con los nacionales, lo cual sería claramente inexplicable y contrario a todo principio de justicia fundado en la igualdad.

La Doctrina Calvo tardó en ser abiertamente aceptada por las grandes potencias, pero finalmente no faltaron declaraciones oficiales dándole validez.

En México se pensó en dar estructura o forma legal a los principios expuestos por Carlos Calvo, tratando de reglamentar en especial las inversiones hechas por extranjeros, obligándolos a someterse a dichas posiciones legales tendientes a evitar conflictos de carácter internacional.

b) Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional.

La aportación de Carlos Calvo en nuestro sistema constitucional se funda principalmente, como lo indiqué anteriormente, en la incorporación de su doctrina, dentro de la fracción primera del Artículo 27 de nuestra Carta Magna, que a la letra expresa:

"Solo 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 o 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 hubieren adquirido en virtud del mismo."

Conviene hacer la comparación de nuestro Artículo 27 Constitucional en su fracción primera, con el Artículo 50 de la Constitución Venezolana de 1931 como ejemplo típico de aportación internacional:

"Ningún contrato de interés público concluído con el gobierno federal, o con los gobiernos de los estados, o con los municipios, o con cual-

quier otro poder público no podrá ser cedido, ni total ni parcialmente, a gobiernos extranjeros, y todos serán considerados como conteniendo la cláusula siguiente, aún cuando no se encuentre expresa en ellos: "Las dificultades y las desavenencias de cualquier naturaleza a las que pueda dar lugar este contrato y que no pueden ser resueltas amigablemente por los tribunales competentes de Venezuela, conforme a sus leyes, sin que por ningún motivo o causa alguna, puedan dar lugar a reclamaciones del extranjero." (10)

Además de la referencia hecha a la aportación por nuestra Constitución de 1917 de la Doctrina Internacionalista del jurista argentino Carlos Calvo, cabe señalar que las fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional contienen derivaciones importantes de hecho y de derecho que nuestra legislación establece en materia de inversiones extranjeras.

De acuerdo con lo dispuesto por la fracción primera ya mencionada, existe la posibilidad para un extranjero de adquirir bienes inmuebles dentro del territorio nacional, pero fuera de la zona prohibida, siempre y cuando haya las renunciaciones a que se refiere el convenio que ordena para estos casos el propio Artículo 27 Constitucional.

La fracción IV del Artículo 27 Constitucional fue creada por el legislador constituyente con la finalidad de evitar los desmedidos acaparamientos de tierras de todas clases que se venían efectuando por el clero y los extranjeros y que conservaban con fines especulativos. Esta fracción

(10) Citado por Mendoza Mariscal, David "Inconstitucionalidad de la Legislación complementaria de las fracciones, I y IV del Artículo 27 Constitucional." Tesis Profesional. México 1970 p. 46

dice lo siguiente: "Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;"

c) La Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Después de los preceptos legales ya señalados, algunos de los cuales regulan la materia de inversiones extranjeras en México, es necesario hacer referencia a la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, promulgada el 21 de enero de 1926, durante la presidencia del General Plutarco Elías Calles.

La citada Ley señala en su Artículo 1o., aparte de la prohibición a que se refiere la fracción I del mencionado Artículo 27 de nuestra Carta Magna, para que los extranjeros adquieran inmuebles en la zona señalada en el mismo, que los extranjeros no podrán ser socios de sociedades mexicanas que adquieran terrenos dentro de la faja prohibida. Por otra parte, señala además, a fin de que un extranjero pueda ser socio de una sociedad mexicana que adquiera el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales, entendiéndose que su localización esté fuera de la zona prohibida, deberá hacer el convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a que se refiere la fracción

I del citado Artículo 27 Constitucional.

La Ley a que hacemos referencia señala que no se podrá conceder permiso a los extranjeros para ser socios o participar en sociedades mexicanas que posean o adquieran predios rústicos y cuyo objeto social sea la explotación agrícola, cuando dichos extranjeros conserven el cincuenta y uno por ciento o más del interés total de la sociedad. Además se prevé el caso de las sociedades ya existentes con anterioridad a la vigencia de esta Ley Reglamentaria, en las que el cincuenta y uno por ciento o más del interés total de las mismas, se encuentre en manos del extranjero; y se señala que tratándose de personas físicas, podrán conservar su participación hasta la muerte, y que las personas morales sólo conservarán su interés o participación por un término de diez años. Asimismo se reglamenta la adjudicación de bienes inmuebles en favor de extranjeros, en virtud de haber sido heredados por los mismos y se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para extender permisos para efectuar dichas adjudicaciones condicionándolas a que el adjudicatario transmita los derechos de propiedad adquiridos, en el término de cinco años, cuando el inmueble se encuentre dentro de la zona prohibida, a persona capacitada por la Ley. Dicho término deberá contarse a partir de la muerte del autor de la sucesión. En forma paralela se prevé y reglamenta el caso de adjudicaciones, derivadas de derechos pre-existentes adquiridos de buena fe, solo que el término para transmitir los derechos sobre el bien adjudicado debe comenzarse a contar desde el momento en que la adjudicación haya sido efectuada. Por último, se establece la nulidad de los actos ejecutados y los contratos celebrados pasando por

alto las normas que establece el ordenamiento legal citado y se faculta al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones de la Ley.

d) Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27

Constitucional.

El reglamento fue promulgado el 29 de marzo de 1926, y en su Artículo lo. establece que los notarios, cónsules mexicanos en el extranjero y cualesquiera otros funcionarios a quienes incumba, se abstendrán, bajo la sanción de perder dichos cargos, de autorizar escrituras u otros instrumentos en que se pretendan transmitir a individuos o sociedades extranjeras, el dominio directo sobre tierras, aguas, o sus accesiones, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas, o conferir o transmitir a individuos o sociedades extranjeras cualquier interés o participación como socios en sociedades mexicanas que tengan el dominio sobre tierras, aguas o sus accesiones en las fajas de referencia. También señala otra prohibición para aquellos funcionarios mencionados, respecto a autorizar escrituras que contengan constitución de asociaciones o sociedades mexicanas de carácter civil o mercantil que deseén estar en posibilidad de admitir socios extranjeros, y en su caso, también adquirir la propiedad y dominio sobre tierras, aguas, o sus accesiones fuera de la faja prohibida, sin que se consigne la aportación de Carlos Galvo que dice:

"Todo extranjero que, en el acto de la constitución o en cualquier tiempo ulterior, adquiriera un interés o participación social en la sociedad,

se considerará por ese simple hecho como mexicano respecto de uno y otra, y se entenderá que conviene en no invocar la protección de su Gobierno, bajo la pena, en caso de faltar a su convenio, de perder dicho interés o participación en beneficio de la Nación." Se señala además la obligación de solicitar de la Secretaría de Relaciones Exteriores, permiso para la constitución de las asociaciones o sociedades, así como en cada caso de adquisición de los referidos bienes. También se ordena a los funcionarios de que tratamos, que sea insertado dicho permiso en las escrituras que autoricen, ordenando a los encargados del Registro Público, se abstengan de inscribir tales escrituras cuando no contengan inserto el permiso correspondiente, teniendo que dar aviso, los registradores, a la Secretaría de Relaciones Exteriores de toda inscripción que se realice.

El artículo 5o. prevé el caso de las sociedades y asociaciones mexicanas ya existentes que tengan el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o concesiones de explotación de minas, aguas y combustibles minerales, para que en caso de transmisión de acciones o participaciones a personas extranjeras, se incluya la cláusula contenida en el Artículo 2o. del propio Reglamento, en los estatutos sociales. Se señala la obligación de sociedades ya existentes que tengan o puedan tener socios extranjeros de cumplir con el requisito del permiso en caso de adquisiciones de tierras, aguas y sus accesiones.

Establece que cuando se trate de sociedades mexicanas cuyo fin sea el adquirir fincas rústicas con fines agrícolas, deben sujetarse a lo siguiente

te: "I. No podrán llevar al cabo ninguna adquisición cuando el cincuenta por ciento o más del capital o interés social perteneciera a extranjeros. II. Si la sociedad fuere por acciones, éstas deberán tener el carácter de nominativas, pudiendo ser transmisibles por cesión ordinaria o por simple endoso y no se registrará ninguna enajenación de acciones a favor de extranjeros ni las enajenaciones que se hicieren producirán efecto alguno, cuando en virtud de ellas el cincuenta por ciento o más de las acciones resulte ser de extranjeros."

Es importante en este Reglamento lo dispuesto en su Artículo 8o. que previene que las sociedades mexicanas constituídas con fines que no sean agrícolas y deseen adquirir, poseer o administrar terrenos dentro de la zona prohibida, deberán obtener el previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores conviniendo que "ninguna persona extranjera, física o moral, podrá tener participación social alguna o ser propietaria de acciones de la sociedad. Si por algún motivo, alguna de las personas mencionadas anteriormente, por cualquier evento llegare a adquirir una participación social o ser propietaria de una o más acciones, contraviniendo así lo establecido en el párrafo que antecede, se conviene desde ahora en que dicha adquisición será nula y por tanto cancelada y sin ningún valor la participación social de que se trate y los títulos que la representen, teniéndose por reducido el capital social en una cantidad igual al valor de la participación cancelada."

La cláusula que se cita conteniendo el convenio de exclusión de extranjeros en este tipo de sociedades, por disposición del propio artículo, deberá

asimismo hacerse constar en la escritura social de las sociedades sin acciones, excluyendo a éstas de su texto.

El Artículo 9o. prevé la posibilidad de adquisición de intereses o participación en sociedades mexicanas que posean fincas rústicas y cuya finalidad sea de tipo agrícola, por extranjeros o sociedades extranjeras cuya participación ascienda a más del cincuenta y uno por ciento y haya sido adquirida por dichas personas con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica que se reglamenta.

Enseguida se reglamenta el caso que regula la Ley Orgánica, cuando los derechos adquiridos por extranjeras respecto del dominio directo sobre tierras, aguas y sus accesiones o su participación social en sociedades que tengan dichos derechos, objeto de la propia Ley, anteriores a su vigencia, con excepción de los señalados en el Artículo 4o. de dicho Ordenamiento; se dispone por el Artículo 10o. que si el poseedor de los derechos de que se trata, fuere una sociedad extranjera, o mexicana con socios extranjeros, podrán ser conservados por el término en que la sociedad subsista conforme a su escritura constitutiva. Se señala a continuación en el Reglamento de la Ley Orgánica, la posibilidad de una extensión del plazo de cinco años que concede la Ley a los extranjeros que adquieren por herencia bienes dentro de la faja prohibida, o que les fueren adjudicados, en virtud de derechos pre-existentes, pudiendo conceder la Secretaría de Relaciones Exteriores dicha extensión cuando se hubiere presentado alguna causa legítima que impidiera la transmisión de la propiedad dentro del término de Ley a persona legal-

mente capacitada.

Por último, se refiere al tratamiento especial dado a los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos, señalando el Artículo 17, que los extranjeros que vengan al país en calidad de colonos, conforme a las leyes de colonización, y los que sean traídos por empresas colonizadoras autorizadas por el gobierno, podrán adquirir bienes raíces dentro de la zona de cien kilómetros de la frontera o de cincuenta kilómetros de las costas, siempre que se llenen los requisitos y condiciones que el mismo artículo enumera.

c) Otras disposiciones.

Conviene mencionar, algunas otras disposiciones legales de la época, que sin tener la importancia de las que se han expuesto, no dejan de ser cimientos en la estructuración y regulación de alguna parte de las inversiones extranjeras en México.

El 11 de octubre de 1926, la Secretaría de Relaciones Exteriores en contestación a un escrito de la Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. asentó un criterio importante de actuación y política a seguir, en el sentido de que las sociedades constituidas o adicionadas con el previo permiso de la Secretaría prevenido por los Artículos 2o., 5o. y 6o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, no necesitaban solicitar un nuevo permiso para cada adquisición posterior.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, cambió su criterio al respecto con base en el Acuerdo del 1o. de agosto de 1939, expedido por el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas. En dicho acuerdo se dejaban sin efecto las declaraciones que había hecho la Secretaría de Relaciones Exteriores el 30 de octubre de 1935, relativas a la in-

interpretación de las fracciones I, IV, y VI del Artículo 27 Constitucional, afirmando que las sociedades mexicanas, cualesquiera que sea su género y especie, están capacitadas para adquirir propiedad raíz en el territorio nacional. Se permitía a la Secretaría autorizar la constitución de toda clase de sociedades mercantiles por acciones, cualesquiera que sea su objeto y permitía la adquisición de la propiedad raíz en los términos de la fracción IV del Artículo 27 Constitucional.

Después de estudiar las disposiciones legales en la materia de intervención extranjera en el campo que nos ocupa, dentro de la época histórica que analizamos, podemos observar la forma como se iban creando las condiciones sobre las cuales estaba ingresando el capital extranjero en México. Pero las disposiciones en la materia no concluirán ni estaban agotadas, puesto que a continuación expondremos la etapa más trascendental de México, dentro de la cual se dictaron disposiciones de relevante importancia en cuanto a la regulación extranjera, y de consecuencias actuales dentro de la economía del país.

D. PERIODO PRESIDENCIAL DE GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO.

El año de 1940 marca el principio de uno de los más importantes cambios en las políticas económicas de México ante las inversiones extranjeras. Manuel Avila Camacho asume la Presidencia de la República Mexicana el 10. de diciembre de 1940, época de México que iba paralela y atenta al conflicto mundial. La Segunda Guerra Mundial impedía que las inversiones extranjeras vinieran a México en volúmenes importantes, pero

sin embargo, se notaban un flujo de capitales que buscaban protegerse y que lograron su cometido, ocasionando con posterioridad, una grave descompensación en nuestra economía. El país en aquel entonces ofrecía a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros medidas proteccionistas y nuevos campos de inversión, como en la industria del hierro y del acero, cuyos capitales se asimilaban a la economía nacional, provocando con ello la reinversión de los productos de éstas y sobre todo la fusión de capital nacional y extranjero. La situación era ideal para el inversionista, sin embargo, no era del todo tranquilizadora. A raíz del hundimiento de dos buques petroleros mexicanos, el "Petrolero del Llano" y el "Faja de Oro", México se declara abiertamente en estado de guerra contra Alemania, Italia y Japón, el 22 de mayo de 1942.

a) Decreto de lo. de junio de 1942.

Como consecuencia del estado de guerra en que se encontraba México con Alemania, Italia y Japón desde el 22 de mayo de 1942, el lo. de junio del mismo año, se expidió un decreto que aprobaba la suspensión de algunas garantías individuales consignadas en la Ley Fundamental. (11) El Decreto a que hago mención, será analizado ampliamente en el siguiente capítulo de este trabajo, sin embargo, es necesaria la referencia al mismo, en virtud de ser éste la base troncal del Decreto de 29 de junio de 1944.

Posteriormente a la expedición del decreto de suspensión de garantías, el General Avila Camacho expide el 11 de junio de 1942 la Ley de Pre-

(11). Publicado en el "Diario Oficial" el 2 de junio de 1942.

venciones Generales, relativa a la suspensión de garantías individuales.

(12). Esta Ley merece su atención, ya que en ella encontramos explicaciones y declaraciones sobre la política y actuación a que México debía de enfrentarse durante el tiempo que durara la suspensión de garantías. En dicha Ley de Prevenciones Generales, manifiesta el Ejecutivo su gran preocupación para atender durante el estado de guerra las exigencias de los ciudadanos y aún del exterior. Nunca había estado el Ejecutivo investido de tan amplias facultades. En la mencionada ley, el Ejecutivo consideraba que las limitaciones que debían sufrir algunas de las garantías consagradas en la Constitución y cuya suspensión fue autorizada, debían de realizarse exclusivamente por el propio Ejecutivo quien sería la autoridad única que podría dictar disposiciones en esta materia, y solo a través de sus inmediatos colaboradores, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los Jefes de los Departamentos.

Esta Ley de Prevenciones Generales, establecía en su Artículo 10., que la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942 iba a sujetarse, además de lo dispuesto por dicha ley, a las disposiciones que posteriormente expidiera el Ejecutivo de la Unión en uso de las facultades que le fueron otorgadas. Continuaba estableciendo las limitaciones de algunas garantías constitucionales y manifestaba lo que debía de entenderse por "Legislación de Emergencia", diciendo que era aquella dictada por el Ejecutivo federal, en uso de las facultades que le confería el Artículo 30. del Decreto de

(12). Publicada en el "Diario Oficial" el 13 de junio de 1942.

10. de junio de 1942.

Toca ahora hacer mención al Decreto de 29 de junio de 1944, objeto principal del presente trabajo, expedido por el Ejecutivo en uso de las facultades que le otorgaba el mencionado Decreto de suspensión de garantías enmarcadas en una época histórica de estado de emergencia.

b) Decreto de 29 de junio de 1944.

A mediados del año de 1944, el Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, expidió el Decreto de referencia, haciendo uso según su propia declaración de las facultades extraordinarias que le concedieron el Decreto de suspensión de garantías, de 10. de junio de 1942, y los artículos relativos a la ya mencionada Ley de Prevenciones Generales. (13)

Dentro de los considerandos del Decreto de 29 de junio de 1944, (el que en lo sucesivo de este trabajo lo denominaré como el "Decreto"), se exponían algunas de las causas que llevaron al Ejecutivo a la expedición del mismo, tales como la afluencia de capitales extranjeros, que al huir de sus países de origen en virtud de las restricciones que se les imponían por causa de la guerra, se podían emplear con facilidad en adquisiciones y acaparamientos de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, ocasionando por consiguiente un grave perjuicio a la distribución de nuestra propiedad territorial y a la participación de mexicanos en el desenvolvimiento económico del país.

También se consideraba que el Gobierno de México tenía el deber

(13). Decreto Publicado en el "Diario Oficial" el 7 de julio de 1944.

de velar porque la circulación de la riqueza no llegase a plantear en el futuro problemas internos e internacionales, como serían una súbita inversión de capitales originada por conveniencias transitorias y su posterior emigración por no haber vinculación con los intereses permanentes del país. Asimismo se consideraba que México tenía que acrecentar la producción y encauzar los capitales sobrantes en el país hacia la formación de nuevas fuentes de rendimiento que ofrecieran estabilidad, obligación que les correspondía como país cobeligerante en la contienda mundial. Finalmente el considerando cuarto del "Decreto" exponía que era indispensable, mientras no se restableciera la normalidad, "dictar medidas de emergencia, de carácter general que pueden ser aplicadas por el correspondiente órgano del Gobierno con la prudencia necesaria, respecto de determinadas empresas o negociaciones existentes en el país, o de ramos industriales en que preferentemente se justifique su protección."

Ya expuestas algunas de las principales causas que motivaron la expedición del "Decreto", se analizará en el siguiente capítulo el contenido del mismo.

c) Decreto de 28 de septiembre de 1945.

Al concluir la guerra que México sostenía con las naciones del Eje, el Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que le concedía el Artículo 2o. del Decreto de 1o. de junio de 1942, de prorrogar hasta por treinta días la suspensión de garantías en él decretada, expidió un decreto el 3 de agosto de 1945 (14), con la finalidad, según sus propias palabras, de (14) Publicado en el "Diario Oficial" el 14 de agosto de 1945.

que el tránsito del estado de emergencia al régimen jurídico normal, no provocara graves complicaciones en la vida de México, en razón de la situación creada por la guerra.

Seguía exponiendo, en los considerandos del mencionado decreto, que la brusca abrogación del sistema estatuido en materia de trabajo, precios, comercio exterior, impuestos -" para no hacer mérito sino a los aspectos más salientes de la legislación de emergencia-", sería susceptible de provocar serios desajustes que el poder público debería de preveer y evitar. Además mientras no se concertaran los tratados de paz respectivos, sería prematuro se dictaran disposiciones sobre la suerte de las propiedades que los nacionales del eje tenían en el país, y que fueran intervenidas por el Gobierno de la República. "Finalmente al amparo del estado de suspensión de garantías se establecieron normas jurídicas cuya vigencia debe ser permanente, como las que se encaminan a elevar el nivel cultural de nuestro país."

Por estos motivos se prorrogaba la suspensión de garantías hasta por treinta días, y al mes siguiente, el Decreto de 28 de septiembre de 1945 (15), levantaba la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942 y restablecía el orden constitucional en toda su plenitud dejando sin efecto, como consecuencia, la Ley de Previsiones Generales y su Reglamento, al igual que las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad contenida en el Artículo 30. del Decreto del Congreso de la Unión que

(15). Este Decreto establecía en su Artículo 10. transitorio que entraría en vigor el 10. de octubre de 1945, sin embargo, se publicó en el "Diario Oficial" el 28 de diciembre de 1945.

aprobó la suspensión de garantías. Se exceptuaban de lo anterior, todas aquellas disposiciones que fueron ratificadas por el Congreso y se determinaban expresamente en el texto del propio Decreto de levantamiento del estado de emergencia.

Su contenido será estudiado más adelante, dada la importancia que representa, para poder comprender la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con el Decreto de 29 de junio de 1944.

No quisiera terminar el presente capítulo sin antes manifestar que a pesar de que el Decreto de 29 de junio de 1944 fue uno de tantos promulgados durante el período de emergencia, representa en la actualidad una disposición de gran alcance y de especial importancia por las materias a las cuales se refiere. Con base en los breves antecedentes expuestos, pasaré a tratar algunas consideraciones acerca del "Decreto" para que, posteriormente, se analicen las consecuencias derivadas de su aplicación.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944

- A. - Artículo 29 Constitucional.
- B. - La Suspensión de Garantías decretada el 10. de junio de 1942
- C. - El Decreto de 29 de junio de 1944
 - a) Contenido.
 - b) Decreto de 28 de septiembre de 1945. Contenido.
 - c) Aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 derivada del Artículo 60. del Decreto de 28 de septiembre de 1945
 - d) Inconstitucionalidad del Decreto de 28 de septiembre de 1945.
 - e) El Decreto de 29 de junio de 1944 carece de vigencia
- D. - Amparos promovidos en relación con la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944
 - a) Amparo en revisión No 507/62 promovido ante la Suprema Corte de Justicia por Química Industrial de Monterrey, S.A.
 - b) Amparo en revisión No. 3596/64 promovido ante la Suprema Corte de Justicia por Playtex de México, S.A.

CAPITULO SEGUNDO

CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO
DE 29 DE JUNIO DE 1944A. - EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

Este Artículo es el último dentro del Capítulo de "Garantías Individuales" de la Constitución. En realidad no establece ninguna garantía específica, pero viene a ser el corolario del sistema jurídico que asegura la observancia de las normas contenidas en el Capítulo Primero del Título Primero de nuestra Carta Fundamental, ya que establece los casos excepcionales y los requisitos de fondo y de forma para que las garantías individuales puedan ser suspendidas, así como las limitaciones que operarían sobre dicha suspensión.

El texto original de este Artículo, que hasta ahora no ha sido objeto de reformas, es igual al del proyecto enviado por Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, pero difiere de la Constitución de 1857 en que ésta no permitía la suspensión de las garantías que aseguran la vida del hombre ni diferenciaba entre la suspensión que rige en todo el Territorio Nacional y la que se reduce a determinada región.

Este precepto es concordante con el Artículo 10. de la Constitución Federal, que dispone que las garantías que ella otorga solo podrán restringirse o suspenderse en los casos y con las condiciones que la propia Cons-

titución establece; asimismo está íntimamente relacionado con el Artículo 49 que prohíbe que el Poder Legislativo pueda depositarse en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Presidente de la República a que se refiere precisamente el Artículo 29.

Otras normas constitucionales relacionadas con éste precepto son las contenidas en los artículos 73 Fracciones VIII y XII, 78, 89 Fracción VIII y 90, relativas a los funcionarios, órganos y poderes que conciernen en la suspensión de garantías.

Este Artículo abre la posibilidad de una derogación-excepcional y transitoria de algunos de los derechos públicos individuales que normalmente son inviolables, así como del principio de la división de poderes. Su fundamento es evidente: hay circunstancias en las que la independencia y la integridad nacionales, el mantenimiento del orden establecido y la tranquilidad pública, crean la necesidad de aumentar los poderes del Presidente de la República.

Dentro del precepto es necesario distinguir entre la suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. En el primer caso, la aprobación compete al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente; pero tratándose de las autorizaciones especiales al Presidente de la República, solo el Congreso y nunca la Comisión Permanente, puede otorgarlas. Ello se debe a que esas autorizaciones, en casi todos los casos, consisten en una delegación de facultades legislativas, por lo que la Comisión Permanente no podrá delegar lo que no tiene atribuido, puesto que dichas facultades corresponden al Congreso.

La suspensión de garantías no tiene un carácter absoluto, pues el Artículo 29 señala importantes limitaciones al establecer: las garantías susceptibles de ser suspendidas no son todas las contenidas en la constitución, sino solamente aquellas "que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente la situación."; que la suspensión sólo existe y opera por un tiempo limitado y que debe tener un carácter general.

Expuesto lo anterior conviene transcribir textualmente el texto vigente de nuestro Artículo 29 Constitucional, que a la letra dice:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

Hay algunas garantías que por su propia naturaleza no pueden ser suspendidas, como la prohibición de la esclavitud consagrada en el Artículo 2o. Constitucional; el derecho de petición consignado en el Artículo 8o.; la

invalidez de los títulos nobilitarios consignada en el Artículo 12o; la prohibición de tratados que alteren los derechos del hombre y del ciudadano o que autoricen la extradición de delincuentes políticos o de reos que hayan sido esclavos en el país en que cometieron el delito, consignada en el Artículo 15o., la prisión por deudas civiles, y la gratuita y expedita administración de justicia, consignada en el Artículo 17, el número de instancias en los juicios criminales, la eficacia de la verdad legal y el carácter definitivo de las sentencias consignadas en el Artículo 23, la libertad religiosa, que comprende las de creencia y de culto, consignada en el Artículo 24.

Los supuestos para que pueda autorizarse la suspensión de garantías no se restringen a los casos de invasión y perturbación de la paz pública sino también comprenden hechos físicos como epidemias, terremotos o inundaciones por los cuales la sociedad puede también estar en grave peligro.

B. LA SUSPENSION DE GARANTIAS DECRETADA EL 1o. DE

JUNIO DE 1942.

Sobre las bases señaladas, el 1o. de junio de 1942, el Congreso de la Unión aprobó la suspensión de garantías acordada por el Presidente Avila Camacho, previa conformidad del Consejo de Ministros, durante el tiempo en que México estuviera en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón. (1)

(1). "Diario Oficial" de 2 de junio de 1942.

Dicha suspensión de garantías sería susceptible de prorrogarse, a juicio del Ejecutivo, "hasta treinta días después de la fecha de cesación de las hostilidades"; se autorizaba al ejecutivo en el Artículo 3o. del Decreto mencionado para reglamentar los términos de la suspensión (2)

El Artículo 4o. del Decreto, facultaba al Ejecutivo para imponer en los distintos ramos de la administración pública, todas las modificaciones que fuesen indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía, dignidad y el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales. Asimismo se autorizaba al Ejecutivo para legislar en los distintos ramos de la administración pública, con sujeción a los indicados. Finalmente, el Artículo 6o. establecía que el Ejecutivo debía de dar cuenta al iniciarse cada período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, del uso que hubiese hecho de las facultades que se le otorgaban.

Como se puede observar, el Ejecutivo estuvo investido de amplísimas facultades para legislar, y muchas fueron las disposiciones dictadas durante el tiempo que permaneció la suspensión de garantías, siendo una de tales disposiciones el Decreto de 29 de junio de 1944 que pasaremos a analizar más adelante.

Tena Ramírez opina que el Decreto de 1o. de junio de 42, se expidió con apego a los mandamientos constitucionales. El artículo 1o. aprobó la suspensión de varias garantías individuales. El artículo 2o. señaló la duración del estado de emergencia. El artículo 3o. autorizó al Ejecutivo para dictar la reglamentación de la suspensión de garantías. El 4o. facultó al Ejecutivo pa-
(2) Ver Capítulo I. Ley de Prevenciones Generales. p.27

ra imponer en todos los ramos de la Administración Pública las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio Nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales. Y el 5o., autorizó igualmente al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, con sujeción a lo preceptuado en el Artículo precedente.

Advierte el autor citado que "la tendencia ha sido siempre a independizar las facultades extraordinarias del sistema de excepción que consagra el Artículo 29 Constitucional. Esa tendencia apuntó cuando al discutirse en el Gabinete Presidencial las medidas que debían adoptarse para el estado de guerra, se sostuvo la tesis de que no era necesario suspender garantías individuales, sino que bastaba con el otorgamiento de facultades legislativas. Esto era contrario al Artículo 29, el cual requiere que las facultades extraordinarias se concedan previa la suspensión de garantías, cuando dice: "Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias..." Pero más que un argumento literal, podría servir en contra de la tesis sustentada la evolución misma de las facultades extraordinarias, pues hemos visto como ellas han procurado quitarse siempre la compañía de la suspensión de garantías, la otra medida de excepción que consigna el Artículo 29. Para el uso expedito de las facultades extraordinarias, es un estorbo la suspensión de garantías; las primeras se aceptan como algo natural y conveniente, mientras que la segunda causa sientra alarma y desazón. Si se hubiera aceptado la tesis a que me refiero, el sistema reimplantado por la reforma de 38 hubiera fracasado en su primer experimento.

Más a pesar de ello, la legislación expedida por el Ejecutivo en uso de las facultades legislativas de emergencia no se ha ajustado siempre a la finalidad para la cual se le concedieron tales facultades, es decir para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales. "

Tena Ramírez dijo en el año de 1945 que el problema serio se iba a presentar cuando termine la situación de emergencia. "¿Será capaz el poder público de mantenerse dentro de los límites estrictos que imponen los artículos 29 y 49 ? De ser así, nuestro Derecho Público en materia de facultad extraordinaria seguirá posiblemente uno de estos dos cauces: o el Congreso reasume de hecho, íntegramente, su función legislativa, o el Presidente sigue legislando de hecho, al aprobar ciegamente las Cámaras las iniciativas que presente. "

Además agregó con una clara visión de consecuencias que "no es de esperarse, ni tampoco es de desear, que se siga el primer camino, que es el auténticamente constitucional, pero que es también el que menos confianza inspira al sentir nacional. En el 2o. caso, se cumplen las formalidades externas de la Constitución, porque se observan las disposiciones relativas a iniciativa, discusión y votación; pero además esto que significa la indecorosa sumisión de uno de los Poderes, ese sistema nos hace seguir viviendo la vida ajena a la ley, a que nuestra dolorosa historia no ha habituado. La constitución ha imaginado un Poder legislativo con voluntad propia, no simple comparsa del Ejecutivo.

Si la Constitución no está de acuerdo en este punto como en otros tantos - con la realidad y si la realidad no tolera plegarse al molde artificial de la ley-cabe preguntarse por que no se hace un esfuerzo para acercar la ley a la realidad, para reformar la ley en términos tales que sea menos difícil su observancia." (3)

C. EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944

Como hice mención en el Capítulo Primero del presente trabajo, el Decreto de 29 de junio de 1944 fue expedido por el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho, haciendo uso de las amplísimas facultades extraordinarias que le concedió el Decreto de suspensión de garantías de lo. de junio de 1942.

También fueron mencionadas algunas de las principales causas que motivaron la expedición del "Decreto", que en resumida cuenta, fue la necesidad de controlar la desmedida inversión de capital extranjero en México. Pasemos ahora a analizar el contenido de éste "Decreto".

(3) Tena Ramírez, Felipe. "Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano" Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VII Nos. 25, 26, 27, 28. México, D.F. 1945. p. 143, 144 y 146.

a) Contenido

Su Artículo 1o. establece que:

Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compraventa, o de explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles;

b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;

c) Adquirir bienes raíces, ya sean urbanos, o rústicos, cualquiera que sea su finalidad a que se dediquen;

d) Adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional;

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

Fueron asimiladas a las adquisiciones a que se refieren los in-

cisos a), b), c) y d) anteriores, el arrendamiento por más de diez años, y los contratos de fideicomiso en los que el fideicomisario fuese extranjero o sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

El Artículo 2o. del "Decreto" agrega, que también es necesario el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I. Para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición de las comprendidas en el artículo 1o;

II. Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente cuando por ellas;

a) Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros;

b) Se varíe en cualquier forma el objeto social.

III. Para concertar operaciones de compraventa de acciones o partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de algunas de las empresas a que este artículo se refiere.

El "Decreto" en su Artículo 3o. le otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los Artículos 1o. y 2o., según la propia Secretaría estime que con su otorgamiento se contrarían o no las finalidades perseguidas por el Decreto y espuestas en los considerados a que hice mención anteriormente. Continúa este Artículo diciendo que en el caso de ser

otorgados los permisos requeridos, se observarán los siguientes requisitos:

I. Para que los extranjeros puedan efectuar alguna de las adquisiciones a que se refiere el Artículo 10. deberán acreditar:

a) Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación en él. Este requisito no regirá en casos de adquisición por herencia;

b) Que no tienen impedimento legal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo;

c) Que si se trata de adquisición de predios rústicos, la superficie del terreno no exceda de la señalada por el Código Agrario vigente para la propiedad agrícola inafectable siempre que, a juicio de la Propia Secretaría de Relaciones Exteriores, no se trate de acaparamientos o de adquisición fraccionada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés;

d) La observancia de los demás requisitos aplicables fijados por la legislación ordinaria;

II. Los requisitos señalados en la fracción anterior, excepto el determinado en el inciso a), regirán también para las adquisiciones a que se refiere el Artículo 10. y que se pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros;

III. Los permisos a que se refieren los Artículos 10. y 20., tratándose de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez, a los requisi-

tos especiales siguientes:

a) Que los nacionales participen en el capital social cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado;

b) Que por lo menos la mayoría de los socios administradores sean mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dispensará del cumplimiento de los requisitos a que aluden los incisos a) y b) de esta fracción a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial."

El Artículo 4o. dispone: "Las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se establezcan y que se dediquen a alguna de las actividades o adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o., no serán consideradas como sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros si satisfacen los requisitos siguientes:

a) Que en su correspondientes escrituras o estatutos obre la cláusula de exclusión de extranjeros a que se refiere el Artículo 8o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

b) Que las adquisiciones a que se refiere el Artículo 1o. se efectúen mediante el permiso que en cada caso otorgue la propia Secretaría.

Tales sociedades no podrán organizarse, transformarse o modificarse en condiciones de hacer posible la existencia de socios extranjeros, ni

formar parte de sociedades que tengan o puedan tener socios extranjeros."

En los Artículos 5o., 6o., 7o., y 8o., se establecen las penas a cargo de los sujetos infractores de las disposiciones de este "Decreto". En el primero de los artículos acabados de citar, se establece que los actos llevados al cabo en contravención a las disposiciones de ese "Decreto", no producirán efecto de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido y los bienes objeto de los mismos, pasarán a ser propiedad de la Nación, para la cual la Procuraduría de la República, de oficio o a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores, demandará ante el Juez de Distrito competente, la declaración de nacionalización, por lo que el juicio se tramitará según el Código Federal de Procedimientos Civiles, pero reduciéndose los plazos a la mitad. En el mismo artículo se dispone que cualquier persona puede denunciar la celebración de tales actos.

Respecto a los notarios, jueces y demás funcionarios, que autoricen, registren o inscriban escrituras, documentos o actos que violen las disposiciones del "Decreto", dispone el artículo siguiente, serán inhabilitados de su cargo por un lapso de 2 a 5 años y se les aplicará una multa hasta de cinco mil pesos. En el Artículo 7, se establece una calificativa y es la de cuando la infracción a las disposiciones del "Decreto" se verifique mediante declaraciones, ocultación del carácter de extranjero o por interpósita persona se aplicará una pena mayor consistente en privación de la libertad de seis meses a tres años y multa hasta de diez mil pesos. Las penas que procedan por la violación del presente ordenamiento serán impuestas por el

Juez de Distrito que corresponda.

El Artículo 9o del "Decreto" dice así: "Las disposiciones del presente decreto se aplicarán sobre la base de que se observen las prohibiciones establecidas en la legislación ordinaria para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros o por personas morales."

El mismo "Decreto" faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su último artículo, para recabar de los organismos oficiales o particulares que estime pertinentes, todas las informaciones que puedan ser de utilidad para la observancia de las disposiciones que establece el "Decreto", así como para el mejor ejercicio de las facultades que el mismo le otorga.

b) Decreto de 28 de septiembre de 1945. Contenido.

Al concluir la guerra que México sostenía con los países del Eje, el Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que le concedía el Artículo 2o. del decreto que aprobaba la suspensión de garantías, de prorrogar hasta por treinta días dicha suspensión, expidió un Decreto el 3 de agosto de 1945 con la finalidad, según sus propias palabras, de que el tránsito del estado de emergencia al régimen jurídico normal no provocará graves complicaciones en la vida de México, en razón de la situación creada por la guerra.

Posteriormente por Decreto de 28 de septiembre de 1945, y a partir del 1o. de octubre del mismo año, se levantó la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, y se restableció el orden constitucional

en toda su plenitud dejando sin efecto, por consiguiente, la Ley de Previsiones Generales y su Reglamento, así como todas aquellas disposiciones dictadas por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le concedió el Artículo 3 del Decreto que aprobó la suspensión de garantías.

Este decreto además de restablecer el orden constitucional, ratificó varias disposiciones legislativas que el Presidente de la República expidió en uso de las autorizaciones o facultades que se le confirieron en los Artículos 4o. y 5o. del Decreto de lo. de junio de 1942. Muchas disposiciones fueron ratificadas, tales como las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de emergencia en materia hacendaria; las leyes y disposiciones relativas al arrendamiento, de fechas 10 de julio de 1942, 24 de septiembre de 1943, y 5 de enero de 1945 que previnieron la congelación de rentas, la continuidad de los contratos de arrendamiento para las casas habitación y la ampliación de este último al establecimiento de comercios en pequeño; la ley de compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente de 23 de septiembre de 1943, y la relativa a Contratos Colectivos de carácter obligatorio expedida el 30 de mayo de 1945; la ley de 21 de agosto de 1944 que establecía la campaña contra el analfabetismo y se declaraban servicios profesionales de índole social, para los efectos del Artículo 5o. Constitucional, las prestaciones impuestas por la ratificada ley; la ley relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo, para el efecto de que se mantuvieran las situaciones creadas a su amparo, hasta que se procediera a su liquidación de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que se establecieran.

El Artículo 11 del Decreto que analizamos, estableció las reglas a seguir respecto de los delitos cometidos durante el estado de suspensión de garantías y bajo la vigilancia de la legislación de emergencia, a saber:

"I. Las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirán tramitando por la autoridad a quienes dió competencia aquella legislación;

II. Los inculcados no serán incomunicados y gozarán de todas las garantías y derechos que la Constitución y las leyes señalan, debiendo sujetarse el procedimiento a las reglas del Código Federal de Procedimientos Penales;

III. La pena de muerte, establecida por la legislación de emergencia, se substituye por la de treinta años de prisión."

Intencionalmente dejé al último el Artículo 60. del decreto que analizamos, por la importancia que merece su estudio, ya que es aquí en donde se encuentra la base fundamental de aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944.

c) Aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, derivada del Artículo 60. de Decreto de 28 de septiembre de 1945.

Se ha visto que el Decreto de 29 de junio de 1944 señala claramente el término de su vigencia, al establecer en su Artículo 10. que: "Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942,..." Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores sigue aplicándolo, contraviendo en forma abierta por una parte lo dispuesto en el propio Decreto, y por otra el Artículo 29 de nuestra Carta Magna que ya hemos comentado, estableciendo que la suspensión de garantías indi-

viduales implica una cesación de la vigencia temporal y espacial de las disposiciones constitucionales que las consagran, cesación motivada por un estado de emergencia, sin que ninguno de los Poderes pueda extender la suspensión, ni en el ámbito temporal, ni en el espacial, cuando la situación que dió origen a dicha suspensión haya terminado.

La justificación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores se quiere fundar en el texto del Artículo 6o. del Decreto de 28 de septiembre de 1945, que estableció: "Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado. El gobierno del Distrito Federal seguirá regulando, dentro de su jurisdicción, el precio de los artículos de consumo necesario e interviniendo en la distribución de los mismos de conformidad con las facultades que le fueron otorgadas por el decreto que sobre esta materia expidió el Ejecutivo federal con fecha 25 de octubre de 1944."

Con base en el Artículo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores sostiene que el Decreto de 29 de junio de 1944 se encuentra en vigor, por estar relacionado con la intervención del Estado en la vida económica y así es como hasta la fecha, normando criterios propios y con base en la facultad discrecional que le concedió el Artículo 3o. del "Decreto" de emergencia, niega, concede y condiciona permisos a su arbitrio, yendo más allá de lo que faculta el propio "Decreto".

Existe una gran unificación de criterios en el sentido de que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la menos indicada para el otorgamiento de los permisos a que alude el "Decreto" de emergencia, en virtud de que por sus atribuciones tiene poca comunicación con el desenvolvimiento económico del país. Sin embargo, la política de la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto, es la de basar su intervención en estos problemas económicos, en el Artículo 3o. fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el cual dispone que corresponde a esta Secretaría el despacho de asuntos relacionados con la concesión a extranjeros "de las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos."

Es absurdo como la Secretaría de Relaciones Exteriores por este medio, haya tratado de encubrir la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, abusando y extralimitándose, por una parte, de sus facultades, y por la otra, de las grandes "lagunas" legales que obran hasta la fecha en nuestra legislación, contraviniendo de ese modo nuestro Máximo Ordenamiento Legal.

d) Inconstitucionalidad del Decreto de 28 de septiembre de 1945

Ya analizado con anterioridad el contenido del Decreto de 28 de septiembre de 1945, el cual levantó la suspensión de garantías decretada en 1942 y restableció el orden constitucional en toda su plenitud, nos toca ahora considerar su constitucionalidad.

Con toda claridad el decreto de "cesación del estado suspensivo de garantías individuales", en su Artículo 5o. establecía que se ratificaban y declaraban vigentes las disposiciones que fueron dictadas por el Ejecutivo durante el período de suspensión de garantías, "salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia o aquellas cuyo texto aparezca que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales."

Bajo este punto de vista, concluiría de inmediato y sin lugar a dudas, que el Decreto de 29 de junio de 1944 no se encuentra en vigor, ya que su Artículo lo. comienza su texto diciendo que "Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, . . ."; se observa que el Decreto de 29 de junio de 1944, como ya quedó asentado con anterioridad, fue expedido por el Ejecutivo haciendo uso de las facultades que le concedieron el Decreto de suspensión de garantías, y la intención del legislador fue crear una disposición de emergencia cuya vigencia fuera limitada. Esta aseveración la confirma también el Artículo 2o. del Decreto últimamente citado al establecer que "durante el período a que se refiere el artículo anterior", o sea, durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías, tendría aplicación. Es por lo tanto contradictorio

el sentido de interpretación que desean darle el Artículo 6o. del Decreto que levantó la suspensión de garantías.

Por lo que respecta a la ratificación de varias disposiciones legales que contenía el Decreto de 28 de septiembre de 1945, me adhiero a la opinión que sobre este tema plantea Burgoa al considerar que "dentro de la llamada "legislación de emergencia" existieron leyes cuya validez y fundamento se derivaron del régimen suspensivo de garantías individuales instituido por la Ley de Prevenciones Generales publicada en el Diario Oficial del 13 de junio de 1942." (4). Hubo, sin embargo, otras disposiciones que fueron expedidas sin estar basadas en el régimen jurídico de suspensión de garantías individuales. En este caso, vuelvo a confirmar el hecho de que el Decreto de 1944 se derivó del régimen suspensivo de garantías individuales. Ahora bien, para Burgoa la ratificación es "la confirmación o corroboración por parte del legislativo Federal de los ordenamientos de emergencia que en el citado Decreto de 28 de septiembre de 1945, se mencionan."

Continúa diciendo que al realizarse la ratificación de las leyes de emergencia mencionadas en el Decreto de 28 de septiembre de 1945, el Congreso de la Unión declaró subsistentes, en forma indefinida, unas medidas legislativas que, por provenir de autorizaciones de validez y ejercitabilidad transitorias conforme al Artículo 29 Constitucional, debieron ser despojadas de su imperio normativo al desaparecer el ámbito hacia el cual estaban

(4) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Sexta Edición. México, 1970. p. 235

destinadas a operar, como es el estado de guerra. En consecuencia, por virtud de dicha ratificación, el Poder Legislativo Federal violó las garantías de seguridad jurídica que otorga el expresado Artículo 29 Constitucional, consistentes en que las medidas que se adopten por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades o autorizaciones previstas en los Artículos 29 y 49 de la Ley Suprema, deban ser válidas y eficaces mientras subsista la situación de emergencia en la que deben operar (5).

Continúa afirmando que el Congreso de la Unión, al ratificar las leyes de emergencia que se expresaron en el decreto de levantamiento de la suspensión de garantías, infringió también la garantía de competencia constitucional consagrada en la primera parte del Artículo 16 Constitucional, ya que el Poder Legislativo Federal no tiene dicha competencia para ratificar leyes y ordenamientos elaborados por el Ejecutivo de la Unión, entendiéndose por ratificación, la corroboración o confirmación de normas ya existentes.

"Bien es cierto que el Artículo 73 constitucional faculta al Congreso, Federal para expedir diversas leyes en las materias que el propio precepto menciona; mas también es verdad que una cosa es la expedición de una ley y otra la ratificación de la misma, ya que en el primer caso se crea, se da nacimiento, se elabora un ordenamiento, a iniciativa de cualquiera de las

(5) Idem p. 238

autoridades o funcionarios que cita el artículo 71 de nuestra Ley Suprema, mientras que en el segundo se confirma, se convalida un ordenamiento que vive ya jurídicamente, que ya está investido de validez y fuerza obligatoria." (6)

Otro concepto de violación constitucional por este decreto es el de afectar a la garantía de legalidad consignada en el Artículo 16 Constitucional, ya que al no tener el Congreso de la Unión facultades para ratificar las leyes y ordenamientos ya existentes, lo hizo sin fundamentarse en ley alguna y por tanto careció de causa legal.

Con la aplicación que ha venido haciendo la Secretaría de Relaciones Exteriores del Decreto de 29 de junio de 1944 se ha llegado, como consecuencia, a la violación de Artículo 14 Constitucional, ya que por ser un ordenamiento ratificado por el Congreso de la Unión, según se dice, por lo establecido en el Artículo 60. del decreto de levantamiento de la suspensión de garantías, su aplicación ha operado en forma retroactiva causando graves perjuicios a distintas personas.

Todo este análisis nos conduce a confirmar opiniones con respecto a la no vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944.

e) El Decreto de 29 de junio de 1944 carece de vigencia.

Diversos estudios y trabajos se han elaborado en pro y en contra de la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944. Pasaremos a analizar distintas posiciones sostenidas en consideración con la aplicación del "Decreto!"

(6) Idem p. 239

Al Lic. Jorge Gaxiola le encargó la Barra Mexicana-Colegio de Abogados- la elaboración de la postura de la Barra, con respecto a la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944, a fin de poderla presentar al Presidente de la República y Secretarías de Estado, en demanda de respeto al orden constitucional. Veamos en que sentido se pronunció la Barra siguiendo lo expuesto en la tesis profesional de Carlos Minvielle:

"Por Decreto del Congreso de la Unión de 28 de septiembre de 1945, se levantó la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942 y se restableció, por lo tanto, el orden constitucional en toda su plenitud.

Consecuentemente con lo anterior, se privó al Ejecutivo de la facultad extraordinaria para legislar, dejándose sin efecto la ley de Previsiones Generales de 11 de junio de 1942, la Reglamentaria de su artículo 10. y en general las disposiciones dictadas en ejercicio de la atribución otorgada para dictar normas de carácter general que reglamentaron los términos de la suspensión de garantías a que se ha hecho referencia.

Por otra parte y estimándose que con la vuelta a la normalidad, toda la legislación de emergencia dejaba de estar en vigor, el Congreso de la Unión ocurrió al procedimiento de ratificar y declarar vigentes algunas disposiciones dictadas por el Ejecutivo, "durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4o. y 5o. de Decreto de 10. de junio de 1942."

Se ratificaron y declararon vigentes las disposiciones dictadas

durante el período de emergencia en materia hacendaria, las relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica y de una manera expresa, las de congelación de rentas, la de compensación de emergencia del salario insuficiente, así como la de la campaña contra el analfabetismo y la relativa a propiedades y negocios del enemigo, esta última únicamente para el efecto de mantener las situaciones creadas a su amparo, hasta que se procediere a su liquidación, de acuerdo con las normas que en el futuro se establecieren.

Hubo, sin embargo, dos tipos de normas que el Congreso no ratificó, y que, por consecuencia, dejaron de estar en vigor:

I. Las expedidas con vigencia limitada a la emergencia y,

II. Las normas de cuyo texto apareciere declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

En efecto, dice así el artículo 5o.:

"Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo, durante el período de suspensión de garantías, en uso de las facultades que le fueron concedidas en los artículos 4o. y 5o. del Decreto de 1o. de junio de 1942, para legislar en todos los ramos de la Administración Pública, salvo las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto apareciere declarado que se basaron en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales."

Las razones que motivaron la imposibilidad de ratificar las leyes susodichas, son claras y evidentes. En primer término, se estimó que

las normas expedidas por el Ejecutivo para satisfacer necesidades de momento, peculiares de la situación porque atravesaba México durante el estado de guerra, dejaban de tener razón de ser por haber desaparecido las causas que las motivaron. En segundo lugar, se juzgó con acierto que las leyes que se basaron en la circunstancia específica de estar suspendida alguna o algunas garantías individuales, no podrán subsistir, porque al pugnar, chocar o violar algún derecho del hombre antes suspendido, resultaba imposible su aplicación al restablecerse el orden constitucional en toda su plenitud. De no adoptarse semejante sistema, se hubiera violado el principio de la supremacía de nuestra Carta Magna, y concretamente la inviolabilidad de las llamadas "garantías individuales".

A la luz de estos principios, veamos si el Decreto de 7 de julio de 1944, en que la Secretaría de Relaciones Exteriores basa su circular, se halla o no en vigor.

1o. Se han expresado ya las razones de orden económico que motivaron el Decreto de 7 de julio de 1944. Veamos ahora si de su texto aparece declarado que el mismo Decreto se basó en la suspensión de alguna de las garantías individuales consignadas en la Constitución y si además, se expidió con vigencia limitada al llamado período de emergencia.

2o. Según declaración expresa, el Decreto encontró su apoyo en los artículos 1o. y 5o. y demás aplicables, de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías de 11 de junio de 1942.

Este artículo 5o., en su parte conducente dice:

"La garantía otorgada en el artículo 4o. de la Constitución General de la República, tendrá las siguientes limitaciones:

II. Obligación de sujetarse a las disposiciones restrictivas que el Ejecutivo dicte cuando estime perjudicial el ejercicio de determinada profesión, industria, comercio o trabajo, para los fines de la defensa nacional".

Como se ve, el precepto que fundamenta el Decreto de 7 de julio de 1944, limita el derecho de libertad de comercio y de industria consignado en el artículo 4o. Constitucional.

Sólo así sería posible la aplicación de Decreto de 7 de julio de 1944, pues éste rebasa, con mucho, las disposiciones contenidas en el mencionado artículo 4o. Constitucional y en las fracciones I y IV del 27 de la Carta Magna.

Cuando la Constitución prohíbe, prohíbe el máximo, cuando la Constitución otorga, otorga el mínimo. Tales eran dos de los principios enseñados por el Maestro Rabasa para interpretar la Constitución. De esta manera, al otorgarse en el artículo 4o. de la Constitución, la libertad de comercio y de industria, se otorga al mínimo, y al prohibirse en las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional, determinado tipo de adquisiciones o actividades industriales y comerciales, se prohíbe al máximo.

Cualquiera ley que restrinja la libertad de comercio, yendo más allá del artículo 4o. Constitucional, no es ley y no puede estar en vigor; y cualquier disposición que imponga restricciones mayores que las consignadas en las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional, pugna con este precepto y tampoco puede aplicarse.

3o. Ahora bien, si a través de estos principios se analiza el contenido del Decreto de 7 de julio de 1944, se llega a la conclusión de que la mayoría de sus disposiciones chocan con la garantía del artículo 4o. y van más allá de los límites restrictivos consignados en el 27, fracciones I y IV

Por tal razón, el Decreto no ha sido ni puede ser ratificado por el Congreso de la Unión, al levantarse la suspensión de garantías individuales. Mas si el Poder Legislativo lo hubiera ratificado, resultaría también de imposible aplicación por cuanto a que viola los artículos 4o. y 27 de la Carta Magna.

4o. Por otra parte, es indiscutible que este Decreto fue expedido, expresamente, por un período limitado a la emergencia. Basta para demostrarlo, no sólo los considerados del mismo sino las siguientes circunstancias:

a) Su epígrafe dice textualmente:

"Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros o para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros.";

b) Su artículo 1o. claramente dice:

"Durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 10. de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso, otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores. . . ."

y por último

c) El artículo 2o. agrega que:

"Durante el período a que se refiere el artículo anterior, o sea durante el tiempo en que estuviere en vigor la suspensión de garantías individuales, será necesario el permiso previo, en cada caso, otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, para los efectos a que el mismo se contrae."

5o. Más claramente el artículo 3o. dice: que la Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos, según estime que con su otorgamiento se contraríen o no las finalidades perseguidas por el Decreto, expuestas en los considerandos del mismo y éstos se refieren precisa y limitadamente, al estado de guerra en que se encontraba el país cuando se expidió el Decreto.

Por tanto, en la especie concurren las dos circunstancias que impiden la vigencia del Decreto expedido en uso de facultades extraordinarias. Por una parte, éste encuentra su apoyo en la suspensión de la garantía individual consignada en el artículo 4o. y, por la otra, se consigna expresamente que estaría en vigor sólo durante el período de emergencia.

Por las consideraciones expuestas, puede llegarse a la siguiente conclusión:

UNICA. El decreto de 7 de julio de 1944, que apoya la Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no se encuentra en vigor." (7)

El Maestro Mantilla Molina discrepa de la opinión sustentada por la Barra Mexicana, argumentando en relación con las posturas de que el Congreso no revalidó, ni podría revalidar las normas dictadas durante la suspensión de garantías que contuvieran disposiciones contrarias a éstas y que la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944 estaba limitada al tiempo en que permaneció en vigor la mencionada suspensión de garantías, son criterios basados en el Artículo 5o. de la Ley que levanta el estado de suspensión de garantías, de 28 de septiembre de 1945, mismo que ya ha sido transcrito anteriormente, y que no puede olvidarse que, a continuación de este precepto, el Artículo 6o. estableció lo siguiente:

"Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica, quedando encomendado su cumplimiento a la dependencia federal competente en los términos establecidos por la Ley de Secretarías de Estado y la Orgánica del Gobierno del Distrito Federal."

Asegura que la motivación del Decreto de 29 de junio de 1944 muestra claramente que está dictado en materia económica, y basta para ello

(7) Minvielle M, Carlos. "Intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las Sociedades Mercantiles". Tesis Profesional. México, 1960. p. 57 a 60

recordar el considerando segundo, en que se expresa que "entre las obligaciones que corresponden a México como beligerante en la presente contienda, existe la de acrecentar la producción, y por lo tanto, la de encauzar los capitales sobrantes en el país, hacia la formación de nuevas fuentes de rendimiento que ofrezcan estabilidad". De aquí concluye que el Decreto está relacionado con la intervención del Estado en la vida económica, y por consiguiente colocado en el supuesto del Artículo 6o. del Decreto de 1945.

Por otra parte, Mantilla Molina no considera que el Decreto sea violatorio en manera alguna de la garantía consagrada en el Artículo 4o. de la Constitución, y no cree suficiente para afirmarlo el hecho de citar el Artículo 5o. de la Ley de Prevenciones Generales que suspende dicha garantía y en el cual se basa el Decreto.

Respecto a la crítica que se le hace al "Decreto", consistente en que fue expedido con vigencia limitada a la emergencia, no cree el autor comentado que haya problema en aceptar la validez del acto del Congreso de la Unión que le dió vigencia indefinida, ya que sostener que el Artículo 6o. se somete a las restricciones del Artículo 5o. es una interpretación absurda que no puede mantenerse. De todo lo anterior concluye que el Decreto de 29 de junio de 1944 se encuentra vigente.

El 5 de abril de 1971, el Licenciado Pablo Macedo fue recibido como socio de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. Ante dicha Academia, el Lic. Macedo leyó un discurso en el que expuso su punto de vista en relación con la vigencia del Decreto de 29 de junio de 1944.

Su postura es la siguiente:

El Decreto de 28 de septiembre de 1945 declaraba que se dejaban "sin efecto" ciertas leyes" y, en general, las disposiciones expedidas por el Ejecutivo, en ejercicio de la facultad contenida en el... decreto del Congreso de la Unión de lo. de junio de 1942" y se exceptuaban del retorno al "orden constitucional en toda su plenitud" numerosas e importantes materias, mismas que ya han sido señaladas en este trabajo.

Partiendo de lo anterior, el Lic. Macedo hace la siguiente interrogante: ¿hemos vuelto al "orden constitucional", prescindiendo desde luego de su "plenitud" o seguimos en estado de "emergencia"?, y se inclina por el segundo término de la disyuntiva y agrega que, "a pretexto del estado de guerra, se han indroducido subrepticamente en nuestro derecho numerosas leyes que nada tienen que ver con la suspensión de garantías decretada el lo. de junio de 1942 "

Continúa su exposición diciendo que la única defensa de las garantías que la Constitución le otorga al individuo, ante el gran número de disposiciones legales que perduran indebidamente en nuestro derecho, es la frase escondida en el Artículo 5o. del Decreto de 28 de septiembre de 1945 el cual, como ya se ha dicho, ratificaba y declaraba vigentes las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de emergencia, salvo aquellas que fueron expedidas con vigencia limitada a la emergencia. Posteriormente pasa al análisis del Decreto de 29 de junio de 1944 y llega a la conclusión de que "limitada la suspensión de garantías a la duración del estado de guerra

y a un máximo de treinta días más, por Decreto de lo. de junio de 1942; levantada esa suspensión por diverso Decreto de 28 de septiembre de 1945, que entró en vigor el lo. de octubre siguiente y abrogadas las disposiciones dictadas con vigencia limitada a la emergencia, caso en el que precisamente se encuentra el Decreto de 29 de junio de 1944, éste ha dejado de ser ley y no deben las autoridades seguir aplicándolo." (8)

El Lic. José Luis Siqueiros dice lo siguiente:

"No obstante que numerosos estudios, auspiciados algunos por la Barra Mexicana de Abogados, han demostrado la falta de vigencia e inconstitucionalidad del Decreto de 29 de junio de 1944, los notarios, abogados y particulares en general, impulsados por motivaciones prácticas, no impugnan en juicios de amparo la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y aceptan fácilmente las limitaciones y normas que va señalando dicha dependencia federal." (9).

Expuestas hasta aquí algunas consideraciones de valiosos juristas, con respecto al Decreto de 29 de junio de 1944, bástame adherirme a las posiciones sustentadas en relación con la no vigencia del mencionado Decreto considerando, además, que una cosa es la inconstitucionalidad que se le ha querido imputar al "Decreto" mismo, y otra cosa es que las autoridades esten infringiendo la ley, al estar aplicando un "Decreto" que hace mucho tiempo dejó de tener vigencia, apoyados en la interpretación que hacen del Artículo

(8) Del discurso que pronunció el Lic. Pablo Macedo ante la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, al ser recibido como Académico de Número.

(9) Siqueiros, José Luis. "Síntesis del Derecho Internacional Privado" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1971 p. 46

5o. del Decreto de 28 de septiembre de 1945, interpretación improcedente que quedó demostrada tanto en el inciso anterior como en el que nos ocupa.

Pero será interesante conocer también la opinión que ha emitido nuestro Máximo Tribunal, en relación con la no vigencia del multicitado "Decreto".

D. AMPAROS PROMOVIDOS EN RELACION CON LA APLICACION
DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.

a) Amparo en revisión No. 507/62 promovido ante la Suprema Corte de Justicia por Química Industrial de Monterrey, S. A.

Amparo en Revisión No. 507/62 promovido ante la Suprema Corte por Química Industrial de Monterrey, S. A., resuelto por la Segunda Sala el 30 de septiembre de 1962. Por estar estrechamente vinculado con el tema de este estudio, el caso merece un examen detallado de los hechos, de los alegatos, tanto de la quejosa como de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de la opinión de la Corte.

La quejosa es una sociedad mexicana con domicilio en Monterrey, N. L., que se formó de acuerdo con un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores de fecha 21 de febrero de 1955. Su escritura constitutiva contiene la cláusula Calvo que se refiere a los accionistas extranjeros que deben considerarse como mexicanos con relación a sus derechos como socios en la compañía. Entre otras cosas, la sociedad se dedica a la fabricación de toda clase de productos químicos. La sociedad aumentó su capital de

acuerdo con otro permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores fechado el 15 de marzo de 1958. En el curso del juicio no se comprobó la existencia de capital extranjero alguno en la sociedad, ni tampoco la intervención de consejeros extranjeros. Para aumentar su capital por segunda vez, la quejosa solicitó un nuevo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El permiso se otorgó, pero bajo la condición de que la sociedad emitiera acciones nominativas con 51% del capital en manos de mexicanos y que la mitad más uno de los miembros del Consejo de Administración fueran mexicanos. En aquel entonces, la industria química ya estaba dentro de las actividades prohibidas para compañías cuyo capital social no sea por lo menos 51% de mexicanos.

La quejosa interpuso Amparo ante el Juez de Distrito contra las condiciones contenidas en el permiso de referencia otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. El juez de Distrito declaró operantes los conceptos de violación formulados por la quejosa.

La autoridad responsable no estuvo conforme con el fallo del Juez de Distrito e interpuso el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

Según la quejosa, el Decreto de 29 de junio de 1944 fue derogado y por eso su aplicación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores resulta una violación a las garantías individuales que consagra el Artículo 14 Constitucional. El mencionado artículo requiere que las sentencias sean conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley. Argumentó la quejosa que la aplicación de los términos de un decreto derogado es una

clara violación de este precepto constitucional.

Según la quejosa, los Artículos 1o. y 2o. del Decreto de 29 de junio de 1944 disponen que el propio decreto es de naturaleza transitoria y su duración está limitada al período de suspensión de garantías decretado el 1o. de junio de 1942. Además, el Decreto de 1o. de octubre de 1945, que levantó la mencionada suspensión de garantías derogó totalmente el tantas veces mencionado Decreto de junio de 1944, puesto que el Artículo 5o. del Decreto de 1o. de octubre de 1945, dispone que no se ratifican, y por eso no siguen vigentes, las disposiciones limitadas al período de la emergencia y las disposiciones que suspendieron las garantías individuales. De acuerdo con la quejosa, el Decreto de junio de 1944 cabe dentro tanto de una como de la otra excepción.

La autoridad responsable argumentó que en primer lugar la quejosa no se halla dentro de las prescripciones del Decreto de junio de 1944 y del permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en cuestión y por eso no puede quejarse de agravio alguno. Se recordará que, según los comprobantes presentados al tribunal, la sociedad quejosa no tiene capital ni consejeros extranjeros.

Además, según la autoridad responsable, la quejosa se apoyó en el Decreto de junio de 1944 cuando solicitó su permiso de la Secretaría de Relaciones para organizarse y también cuando aumentó su capital por primera vez, de modo que consintió el mencionado decreto.

Con relación al Decreto de junio de 1944, la Secretaría de Relaciones

argumentó que fue ratificado como ley en virtud de lo que manda el Artículo 60. del Decreto de lo. de octubre de 1945 que levantó la suspensión de garantías decretada el lo. de julio de 1942. El artículo 60. mantuvo en vigor aquellas disposiciones que, emanadas del Ejecutivo durante el período de emergencia, se relacionaran con la intervención del Estado, en la vida económica. Luego agrega que no cabe duda que las disposiciones en cuestión del Decreto de junio de 1944 están relacionadas con la vida económica del país.

La Suprema Corte rechazó la argumentación de la autoridad, diciendo lo siguiente:

"Se habrá notado en la precedente relación, como todas las mencionadas causales presuponen resuelto ya y en sentido afirmativo, el problema que es dialécticamente previo a las propias causales, relativo a si el decreto en cuestión está vigente o nó. Con tal presuposición es claro que las propias causales no atienden a que el fallo recurrido descansa, cabalmente, no sólo en la consideración de que el decreto de que se trata ya no está vigente, sino también en el argumento de que dicho dispositivo no le es aplicable en la especie de la compañía solicitante del amparo, atenta la misma apreciación de no vigencia. Y como, en cambio, los agravios de la autoridad responsable (C. Secretario de Relaciones Exteriores) sí combaten tal fundamento del fallo en recurso, de ellos es de los que procede en seguida ocuparse, y sólo que tales agravios acreditaran la vigencia del decreto, cabría entrar al estudio de las citadas causales de improcedencia aducidas por el C. Agente del Ministerio Público Federal puesto que sólo en caso de que fuera cierta dicha

vigencia tendría sentido hablar, ya de que la quejosa está totalmente dentro de las "exigencias" del decreto, ya que lo consintió."

Luego la Suprema Corte repitió los argumentos de la quejosa para sostener su posición.

De todo lo anterior se notará la clara desaprobación de la Suprema Corte de los procedimientos anticonstitucionales seguidos por las autoridades. La Corte pudo haber rechazado las protestas de la quejosa porque de hecho, como está señalada por la Secretaría de Relaciones, la quejosa no agraviaba al interponer el amparo. La lógica del argumento de la Corte al efecto de que antes de examinar si existen o no agravios, hay que decidir sobre la validez del decreto de junio de 1944, es quizá dudosa, pero el afán de la Corte para rechazar requisitos anticonstitucionales que estorban toda la vida económica del país es loable. (10)

b) Amparo en revisión No. 3596/64 promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Playtex de México, S.A.

El amparo en revisión No. 3596/64 fue promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Playtex de México, S.A. y resuelto por la Segunda Sala el 7 de septiembre de 1964.

La quejosa es una sociedad mercantil de nacionalidad mexicana, constituida legalmente el 24 de junio de 1945 y tiene por objeto social lo relacionado con la rama textil industrial. En la demanda que presentó la quejosa ante el Juez Segundo de Distrito Federal en Materia Administrativa mani-

(10) Amparo en revisión No. 507/1962, ejecutoria de 20 de septiembre de 1962, Química Industrial de Monterrey, S.A.

festó, además de los datos mencionados, que entre los artículos de confección que fabrica y distribuye, se encuentra una línea de productos para mujer y para bebés que requieren en su elaboración, como materia prima, el "latex", producto que una vez procesado es hule; que ésta actividad le pretende ser limitada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, autoridad responsable, por el simple hecho de que desea aumentar su capital social; que solicitó en efecto, de la Secretaría de Relaciones Exteriores el permiso necesario para el aumento de su capital social acordado por la Asamblea Extraordinaria de Accionistas de 10 de octubre de 1963, elevándolo de \$2,325,000.00 M.N. a \$3,125,000.00 M.N. y como consecuencia, reformar su escritura constitutiva; que la autoridad responsable, por conducto de su Dirección General de Asuntos Jurídicos, acordó favorablemente su petición otorgándole el 30 de octubre de 1963 el permiso No. 14,246 e imponiéndole diversas limitaciones a sus actividades sociales, entre las que se cuenta "la elaboración y distribución de productos de hule", según se desprende de los términos de dicho permiso y por lo tanto, manifestó su desacuerdo con tales limitaciones. Estimó por lo anterior, violados los Artículos 4o., 14, 16, y 27 Constitucionales, por cuanto la autoridad responsable pretendía fundar esas limitaciones en diversos artículos de los Decretos de 29 de junio de 1944 y de 28 de septiembre de 1945, dictados por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades extraordinarias y arguyendo que el Decreto de 29 de junio de 1944 se encontraba derogado desde el momento en que fue levantado el estado de suspensión de garantías dentro del cual fue emi-

tido.

El Juez de Distrito dió entrada a la demanda del Playtex de México, S.A. y pidió el informe con justificación relativo a la autoridad responsable, en este caso la Secretaría de Relaciones Exteriores, señalándole día y hora para la celebración de la audiencia de Ley. Con fecha 11 de marzo de 1964 se concedió a la quejosa la protección constitucional, de acuerdo entre otras, con las siguientes consideraciones:

"SEGUNDO. - Los conceptos de violación formulados por la quejosa en su demanda, son fundados. En efecto, el permiso que constituye el acto reclamado en el presente juicio resulta violatorio de la garantía de legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, porque indudablemente los preceptos legales en que se apoya no se encuentran en vigor, dado que el Artículo 1o. del Decreto mencionado establece que durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretada el 1o. de junio de 1942, los extranjeros y sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores... Este precepto nos da una idea exacta de la temporalidad y este mismo concepto de temporalidad se advierte del artículo 2o. del Decreto mencionado, cuando dice: asimismo y durante el período a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo en cada caso que la Secretaría de Relaciones otorgue para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente si por ellas se

substituyen socios mexicanos por extranjeros, o se varía en cualquier forma el objeto social. Este Decreto indudablemente quedó insubsistente por el de 28 de septiembre de 1945, el cual levantó la suspensión de garantías decretada el 10 de junio de 1942 y por ese motivo el Decreto no tiene aplicación en la limitación que se impone a la agraviada, y al hacerlo, se están violando los Artículos 40., 14, 16 y 27 Constitucionales, en lo que concierne a las garantías individuales que consagran los preceptos antes mencionados, puesto que se le está limitado en la libertad que tiene de dedicarse al trabajo o industria que más le acomode, al prohibirle que se dedique a la elaboración y distribución de productos de hule, con lo que indudablemente se le impide a que continúe elaborando objetos para el uso de mujer y bebés, en los que se usa como materia prima "latex" una vez que el hule ha sido procesado; esta prohibición también afecta a la autorización primordial que solamente establecía prohibición respecto a la explotación y comercio de la industria hulera, con apoyo en una disposición o decreto que se encuentra derogado por uno posterior."

Posteriormente, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores se inconformó con el fallo del Juez de Distrito e interpuso el recurso de revisión, mismo que fue admitido por la Suprema Corte junto con la petición del Ministerio Público en el sentido de que se confirmara la sentencia, por estar apegada a derecho.

Dentro del considerando Primero de la sentencia dictada por la Suprema Corte se manifiestan los agravios que hizo valer la Secretaría de

Relaciones Exteriores, y que son los siguientes:

"PRIMERO. Violación de los artículos 74, fracción III, 77 y 73 fracciones V, XI y XII de la Ley de Amparo. En el informe justificado rendido por esta Secretaría en el presente asunto, por medio de oficio 7741 de fecha 14 de enero de 1964, se hizo valer la improcedencia del amparo, por consentimiento expreso de la quejosa en el acto que reclama; así como por falta de interés jurídico en la reclamación que plantea. Sin embargo, de lo anterior, el Juez de Distrito que dictó resolución definitiva en el presente asunto, omitió considerar los conceptos de improcedencia del amparo en la resolución definitiva que se combate, con violación de los artículos 73, fracciones V, XI y XII, 74, fracción III y 77 de la Ley de Amparo. De todo ello resulta que se ha omitido resolver una de las cuestiones planteadas y que debió ser materia de la sentencia, por lo que cabe se reponga la resolución recurrida y se dicte otra nueva en la que se considere la cuestión omitida. Como resulta que la improcedencia invocada da lugar al sobreseimiento del juicio de amparo, no será necesario entrar al estudio del fondo del mismo. - SEGUNDO. Violación de las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo. - El C. Juez de Distrito omitió sobreseer el presente juicio de amparo, a pesar de estar plenamente acreditadas las causas de improcedencia hechas valer ante él. - a) El acto reclamado se hizo consistir en la expedición del permiso número 14246 de fecha 30 de octubre de 1963, otorgado para que la quejosa aumentara su capital social y reformara en lo relativo su escritura constitutiva "limitando la es-

fera de sus actividades prohibiéndole entre otras: "dedicarse a la elaboración y distribución de productos de hule." (Según libelo de demanda). - En el caso planteado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del informe justificado que rindió ante el Juez del Amparo puso en conocimiento de éste, que la quejosa se constituyó previo permiso expedido por la misma Secretaría, expedido el día 22 de junio de 1955, en el cual se limitó la esfera de las posibles actividades de la hoy quejosa, entre otras, en el manejo de empresas "de explotación y comercio de la industria hulera." Toda vez que la empresa "Playtex, de México, S.A." se constituyó al amparo del permiso otorgado por esta Secretaría en los términos que se detallan en el párrafo anterior, a partir de su constitución esta empresa ha estado impedida de dedicarse a la explotación y comercio de la industria hulera; el permiso número 14,246 que la quejosa señala como acto reclamado, no impuso ninguna limitación nueva o diferente a la que la empresa quejosa sufrió a partir del acto de su constitución; tan sólo se señaló en el texto del permiso mencionado como acto reclamado, un recordatorio de la limitación que años antes le había sido fijada a la quejosa. El acto que señala la quejosa como reclamado no es el que limitó la esfera de sus actividades; éstas quedaron reducidas desde el otorgamiento del permiso para la constitución de la sociedad; contra este acto de autoridad debió interponerse el amparo, cuando fue oportuno. Una vez consentida la limitación, mediante el otorgamiento de la escritura de constitución de la sociedad con apego a las limitaciones fijadas, está plenamente consentido el acto reclamado. Nada importa

que esta Secretaría, en actuación ulterior, reproduzca la limitación que inicialmente fijó, puesto que no modifica la situación previamente creada y consentida. Es más: la quejosa se autolimitó en el escrito por el que se solicitó permiso para constituirse; en dicho documento se transcribieron íntegra y literalmente las limitaciones que se deseaba fijar a las actividades de la sociedad, entre las cuales, se insertó que la sociedad no podría dedicarse a la explotación y comercio de la industria hulera. ¿En donde pues, reside la violación de garantías? ¿Puede la autoridad conceder una ampliación de objeto social, si no se le pide? El acto de autoridad inicial se llevó al cabo de conformidad con la solicitud planteada, y por tanto, desde ésta, la quejosa consintió expresamente, y pidió se le fije la limitación que ahora viene a reclamar en la vía de amparo. La sentencia recurrida omitió sobreseer el amparo por este motivo de improcedencia, a pesar de resultar tan diáfano y de estar debidamente comprobado, mediante las copias de documentos que se acompañaron al informe justificado, por lo que causa agravio a esta Secretaría. B) Violación de la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo. De la misma manera el C. Juez de Distrito omitió declarar la improcedencia del amparo y sobreseer el juicio correspondiente, a pesar que se invocó y probó que la quejosa carece de interés jurídico en la cuestión que plantea. En la página nueve del informe justificado rendido por esta Secretaría, se hizo hincapié en que en la solicitud de constitución de la sociedad hoy quejosa, se pidió que se limitaran las posibles actividades de la misma, excluyendo, entre otras, la explotación y

comercio de la industria hulera. Esto es, la sociedad quejosa, expresó inequívocamente su voluntad de no dedicarse a estas actividades. Según se desprende del número 3), primero y segundo párrafos del capítulo de hechos del escrito de demanda de amparo, la quejosa solicitó permiso a esta Secretaría exclusivamente para aumentar su capital social y reformar la cláusula sexta de su escritura constitutiva, cláusula que se refiere al capital, esto es, que la sociedad antes referida no ha solicitado permiso para modificar su objeto social; en consecuencia, malamente podría esta Secretaría haberle concedido lo que no pidió; ni tampoco prevenciones de esta Secretaría que no importan modificaciones a la situación que tiene desde su constitución, le afectan interés jurídico ninguno a la quejosa. La mera repetición de las limitaciones a las actividades de la sociedad, fijadas a solicitud de la quejosa hace nueve años, no afecta los intereses jurídicos de la misma, pues ni en el tiempo de su constitución ni tampoco ahora, ha manifestado que pretenda dedicarse legítimamente a las actividades que siente limitadas; y si por el contrario, inicialmente expresó que a dichas actividades no se dedicaría y no ha expresado intención distinta con posterioridad. En consecuencia, el C. Juez de Distrito debió haber declarado improcedente el amparo interpuesto, y sobreseer el juicio correspondiente, pues el acto reclamado no afecta los intereses legítimos de la quejosa. Esta Secretaría se ha enterado con sorpresa, que según anuncio que hace la quejosa en su libelo de demanda, se ha venido dedicando a a fabricación y distribución de productos de latex, que una vez procesado es

hule (según declara), lo cual contradice abiertamente lo que se expresó en la solicitud de permiso para constituir la sociedad, y la escritura de constitución de la misma; y que, por tanto, no constituye un interés jurídico y legítimo, sino una actividad subrepticia y no autorizada.

El considerando segundo de la sentencia manifiesta que es justificado el primero de los agravios de la Secretaría de Relaciones Exteriores ya que el Juez de Distrito omitió en su fallo hacer el estudio de las causas de improcedencia que la propia autoridad presponsible hizo valer en su informe con justificación, por lo que procedió a considerarlas manifestando que: Dichas causas de improcedencia, que reiteran los demás agravios de la autoridad recurrente, son las que señalan las fracciones V, XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo; pero las mismas son infundadas,

En efecto, respecto de la primera, porque habiendo estimado la sociedad quejosa en su demanda de amparo que se le causa perjuicio con el cambio de texto de las limitaciones que consignaba la autorización de la Secretaría de Relaciones para constituirse en sociedad anónima, al que indica el nuevo permiso para ampliar su capital, ello ha de ser materia del estudio de fondo de los conceptos de violación relativos, y por lo tanto, es indiscutible su interés jurídico para el ejercicio de la acción constitucional. Así lo ha definido la jurisprudencia de esta Suprema Corte- Tesis No. 751 publicada a fojas 1396 de su última Compilación, al establecer que "la circunstancia de que el acto reclamado cause o no perjuicio, es cuestión de mera apreciación del quejoso y no es motivo de que se sobresea en el

juicio de garantías. "

La segunda causa de improcedencia, que se hizo consistir en que la quejosa admitió y consintió desde un principio las limitaciones que se le impusieron a su objeto social y que el nuevo acto no hace sino repetir, es asimismo infundada. En efecto, por el solo hecho de que la agraviada estime en su demanda, haciéndolo valer como concepto de violación, que el acto de que se queja varió en su perjuicio el texto de las limitaciones que al constituirse se le habían impuesto, ello debe ser, como se ha dicho, objeto de estudio, en cuanto al fondo de la materia del juicio. Además, la limitación que se consigna en la segunda autorización no es igual a la que se señaló en la primera, para concluir con evidencia que la que ahora reclama debe considerarse como consentida. Ciertamente no es lo mismo "dedicarse a empresas de explotación y comercio de la industria hulera", y cuya prohibición consignaba el primer permiso, que la prohibición de "elaborar y distribuir productos de hule", que señala el segundo, pues no se opone a la primera que para la realización de su objeto social (confección y acabado de prendas de vestir) la quejosa junto con otros materiales propios de su industria, utilice "latex" y lo elabore en determinadas formas adecuadas para el acabado de sus confecciones; lo cual; por otra parte, no significa que, como actividad distinta de la que es propia, se constituya en empresas para la explotación y comercio de la industria hulera. Sería absurdo suponer lo contrario. Por esto no cabe concluir que desde el texto de la nueva limitación, la quejosa le haya consentido por haber aceptado los términos de

juicio de garantías."

La segunda causa de improcedencia, que se hizo consistir en que la quejosa admitió y consintió desde un principio las limitaciones que se le impusieron a su objeto social y que el nuevo acto no hace sino repetir, es asimismo infundada. En efecto, por el solo hecho de que la agraviada estirne en su demanda, haciéndolo valer como concepto de violación, que el acto de que se queja varió en su perjuicio el texto de las limitaciones que al constituirse se le habían impuesto, ello debe ser, como se ha dicho, objeto de estudio, en cuanto al fondo de la materia del juicio. Además, la limitación que se consigna en la segunda autorización no es igual a la que se señaló en la primera, para concluir con evidencia que la que ahora reclama debe considerarse como consentida. Ciertamente no es lo mismo "dedicarse a empresas de explotación y comercio de la industria hulera", y cuya prohibición consignaba el primer permiso, que la prohibición de "elaborar y distribuir productos de hule", que señala el segundo, pues no se opone a la primera que para la realización de su objeto social (confección y acabado de prendas de vestir) la quejosa junto con otros materiales propios de su industria, utilice "latex" y lo elabore en determinadas formas adecuadas para el acabado de sus confecciones; lo cual; por otra parte, no significa que, como actividad distinta de la que es propia, se constituya en empresas para la explotación y comercio de la industria hulera. Sería absurdo suponer lo contrario. Por esto no cabe concluir que desde el texto de la nueva limitación, la quejosa le haya consentido por haber aceptado los términos de

la primera; y en esta virtud, no procede sobreseer en el juicio por la causa mencionada.

Finalmente, respecto de la última y que es la que señala la fracción XII del citado artículo 73, porque es del todo incongruente su invocación teniendo en cuenta las razones que, para fundarlas, hace valer la autoridad recurrente, dado que aquella se refiere al término para promoción del juicio de garantías, cuestión que no ha estado a debate en la presente controversia constitucional.

Infundadas, pues, tales causas de improcedencia, y limitada esta Sala al solo examen de los agravios alegados contra la resolución recurrida, según lo previene el citado artículo 91, fracción I de la Ley de Amparo, procede por consecuencia confirmar en sus términos el fallo del a quo."

Después de considerar todo lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

"TERCERO. - La Justicia de la Unión ampara y protege a "PLAYTEX DE MEXICO," S.A., en contra de los actos que reclama de la Secretaría de Relaciones Exteriores y que han quedado señalados en el resultando primero de esta misma ejecutoria." (11)

(11) Amparo en revisión No. 3596/64, ejecutoria de 7 de septiembre de 1964, Playtex de México, S.A.

Agradezco la ayuda que me brindaron los Sres. Lics. Raúl Cuevas Mantecón y José Luis Zambrano Sevilla, Secretario General de Acuerdos y Director del Seminario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente.

CAPITULO TERCERO

CRITERIOS ADOPTADOS POR LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN USO DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES QUE LE OTORGA EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.

- A - Facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - a) De acuerdo con la fracción VII del Artículo 3o de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
 - b) De acuerdo con el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944
 - c) La Facultad Discrecional.
 - d) Los Acuerdos de 17 de abril de 1945 y de 27 de mayo de 1947.

- B. - La Comisión Mixta Intersecretarial.
Análisis de algunas normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial.

- C. - Algunos criterios adoptados por la Secretaría de Relaciones Exteriores
 - I. Por lo que a la constitución de sociedades se refiere.
 - a) En relación con la industria cinematográfica
 - b) En relación con la piscicultura y la pesca

- c) En relación con la producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados.
- d) En relación con empresas editoriales y de publicidad.
- e) En relación con la industria hulera.
- f) En relación con las empresas de transportes marítimos
- g) En relación con las empresas de transportes aéreos
- h) En relación con las empresas de transportes terrestres, urbanos e interurbanos.
- i) En relación con la siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.
- j) En relación con artículos de tocador y belleza.

II. Por lo que a modificación de sociedades se refiere.

III. Por lo que a la adquisición de inmuebles o derechos por extranjeros y sociedades mexicanas se refiere.

IV. Por lo que a zonas prohibidas se refiere

V. Por lo que a adquisición por extranjeros de sociedades mexicanas ya existentes se refiere

VI. Por lo que adquisición de empresas mexicanas por sociedades también mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros se refiere.

CAPITULO TERCERO

CRITERIOS ADOPTADOS POR LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES EN USO DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES QUE LE OTORGA EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944.A. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Considero importante mencionar las facultades que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo con la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y en concreto, aquellas que le fueron otorgadas por el Decreto de 29 de junio de 1944. La finalidad será el determinar si dicha Secretaría opera acorde con las facultades que expresamente tiene determinadas o se desliga y actúa sin seguir los lineamientos y extensión que le marcan dichas facultades.

a) De acuerdo con la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, establece en su Artículo 3o. los asuntos que le competen despachar a la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre los que se encuentran: el manejo de las relaciones internacionales; la intervención en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; la dirección del servicio exterior diplomático y consular; la obtención en el extranjero de informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país; la promoción, junto con la Secretaría de Industria y Comercio, del comercio

exterior del país; la intervención en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales; la intervención en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país, y aguas internacionales; la intervención en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización; la guarda y el uso del Gran Sello de la Nación; la colección de autógrafos de los documentos diplomáticos; la legalización de las firmas en los documentos que deban producir efectos en el extranjero; la intervención en la extradicción y en los exhortos internacionales; y las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

A propósito ha dejado en último término la facultad que le concede a la Secretaría de Relaciones Exteriores la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley que se comenta, la cual consiste en:

"VII. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a éstas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos."

Con base en el texto legal transcrito, la Secretaría de Relaciones

Exteriores fundamenta el otorgamiento de los permisos que otorga, al establecer en el texto de los mismos, la siguiente leyenda:

"Este permiso se concede con fundamento en el Artículo 3o. fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los términos del Artículo 27 Constitucional y sus leyes Orgánicas y Reglamentos. Su uso implica su aceptación incondicional y obliga al cumplimiento de las disposiciones legales que rigen el objeto de la sociedad; su incumplimiento o violación origina la aplicación de las sanciones que determinan dichos ordenamientos legales y el Decreto de 29 de junio de 1944."

Resulta interesante comparar el texto actual de fundamento legal que obra inserto en los permisos que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el texto que contenían los permisos, que hasta hace poco tiempo se otorgaban y el cual decía lo siguiente:

"Este permiso se concede con fundamento en el Artículo 3o. fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Decreto de 29 de junio de 1944."

Es lógica la comparación porque nos viene a confirmar la validez que para la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene el Decreto de 29 de junio de 1944. Dicha Secretaría modificó el texto en los permisos que otorga, para no caer en la tan criticada aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, sin embargo, el texto actual de fundamento legal para el otorgamiento de di-

chos permisos también adolece de un grave error, al establecer que en caso de incumplimiento o violación, se aplicarán las sanciones de los ordenamientos legales y el Decreto de 29 de junio de 1944. En este caso, llegaríamos a la misma conclusión, estableciendo que para la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Decreto de 29 de junio de 1944 sigue en vigor, y por lo tanto, su aplicación va acompañada con la amplísima facultad que le otorga a dicha Secretaría el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944, facultad considerada como discrecional, y de la que nos ocuparemos más adelante.

Por lo que toca a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuanto a otorgamiento de permisos se refiere, enmarcadas en la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cabe hacer la observación de que dicha fracción no le otorga facultad discrecional alguna a la Secretaría, y no obstante, la mencionada dependencia puede otorgar, negar o condicionar, en forma discrecional, los permisos que le soliciten teniendo que fundamentar esa discrecionalidad en el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944.

b) De acuerdo con el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944.

El principal fundamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores para hacer uso de su facultad discrecional, obra enmarcado en el primer párrafo del Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944, al establecer que:

"La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los artí-

culos anteriores según estime que con su otorgamiento se contrarían o no las finalidades perseguidas por este decreto, expuestas en los considerandos del mismo."

Podemos afirmar, que la más amplia facultad de que esta investida la Secretaría de Relaciones Exteriores, se deriva del texto e interpretación del primer párrafo del Artículo que acabamos de transcribir, porque además de ser discrecional, faculta a la Secretaría para otorgar, negar o condicionar los permisos necesarios para adquirir bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros. Es aquí, de donde han surgido tantos problemas y políticas en la actuación de la Secretaría, quizá, por no comprender el límite de la facultad discrecional o tal vez, por la tradición en los lineamientos políticos de nuestro país.

c) La Facultad Discrecional.

Como lo anotamos en el inciso anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores está investida, (según se desprende del Artículo 3o. del "Decreto") de amplísimas facultades para otorgar, negar o condicionar los permisos a que alude el multicitado "Decreto".

Ahora bien, dicha facultad podemos considerarla, y el mismo artículo así lo hace, como discrecional y para el caso concreto del presente trabajo considero necesario estudiarla, para delimitar si el ejercicio de dicha facultad por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no ha sido arbitrario.

Primeramente asentaremos algunas bases doctrinales con respecto a la facultad discrecional.

Bonnard dice, que cuando la ley o el Reglamento, previendo para la Administración cierta competencia en ocasión de una relación de derecho con un particular, dejan a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, en que momento debe obrar, cómo debe obrar, y que contenido va a dar a su actuación, hay poder discrecional. Continúa diciendo que el poder discrecional consiste en la libre apreciación dejada a la Administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer. (1)

Michoud afirma que la facultad de la Administración de obrar libremente sin que su conducta esté determinada por la regla de derecho, es lo que constituye la facultad discrecional. (2).

Fraga la considera como aquella que se ejerce dentro de una esfera libre de actuación de una autoridad, con un origen legítimo que es la autorización legislativa y con cierto límite que existe siempre en el interés general que constituye la única finalidad que pueden perseguir las autoridades administrativas, siempre y cuando no esté señalado en la misma ley o implícito en el sistema que esta adopta. (3).

Bielsa define al poder discrecional como "el conjunto de facultades que la autoridad ejerce sin que ninguna regla positiva de derecho le trace

(1) Citado por Gabino Fraga. "Derecho Administrativo" .! México 1968. p. 101

(2) Idem. pg. 101

(3) Idem. pg. 102

el camino que debe seguir en cada caso." (4).

"En todo sistema constitucional el poder discrecional es ejercido, en mayor o menor grado, por todos los poderes, sólo que el fundamento y especialmente la extensión de ese ejercicio difiere según la actividad de que se trate, lo que se determina no tanto por el carácter de los órganos que la ejercen (legislativo, administrativo o judicial), sino por el fin que cada uno de ellos cumple al realizarla." (5)

Sabemos que el poder discrecional existe, y cada día en mayor extensión, en la función administrativa, la cual se desarrolla dentro de la esfera circundada por la ley.

"Cuando el legislador establece una norma que impone una limitación, de esa limitación no puede excederse la acción administrativa, ni aun en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Precisamente, el ejercicio del poder discrecional en razón de la misma naturaleza de la actividad administrativa, que es circunstancial y variable, pero concreta - debe entenderse como hecho o función normal o habitual de la actividad de la Administración pública para cumplir la ley. Por eso puede definirse el poder discrecional de la Administración pública, como la facultad de ejercer sus funciones según la dirección y contenido que ella imprima a su actividad, de acuerdo con cierta apreciación subjetiva. Mas contra las desviaciones ilegales del ejercicio de ese poder, hay recursos protectores." Sólo la discrecionalidad técnica, o de

(4) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo." 6a. Ed. Tomo V. Buenos Aires. 1966. pg. 151.

(5) Idem. p. 152

"pura administración", se sustrae a estas limitaciones, si a ella no se vincula una norma legal. " Y precisamente, la tendencia jurisprudencial es aquella que, sin desconocer el poder discrecional de la Administración pública, examina la legalidad y la justicia intrínseca de los actos discrecionales, al examinar los hechos, y aun sus móviles reales, razón por la cual correlativamente se reducen los actos de pura administración." (6).

La administración desarrolla siempre su actividad bajo la constitución y la ley, pero varía mucho la medida en que aquellas encauzan o limitan dicha actividad. En unos casos las normas legales determinan con precisión lo que deben hacer los órganos administrativos, en otros casos no sucede así. La Ley no determina lo que la administración debe hacer en los casos concretos, sino que le acuerda poderes jurídicos y le fija simplemente las líneas generales de su acción futura, como ocurre generalmente en materia de policía del orden, por la propia naturaleza de dicha actividad. Es aquí en donde podemos encontrar la diferenciación de un acto reglado y un acto discrecional.

"La mayor o menor discrecionalidad de la administración surge de los textos constitucionales o legales, en forma expresa o implícita, a veces resulta difícil establecer la solución exacta por la redacción defectuosa o insuficiente de los textos. Admítase también que por vía reglamentaria la administración puede hasta cierto punto, autolimitar lícitamente su discrecionalidad." (7)

(6) Idem pg. 153 y 154

(7) Sayaguez Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo" Montevideo 1953, p. 405

La doctrina y jurisprudencia modernas no niegan la discrecionalidad administrativa, sino que limitan el concepto y afirman la posibilidad de control jurisdiccional de los actos discrecionales, a efecto de establecer, si la administración actuó en el ámbito discrecional o si excedió sus límites.

"Por consiguiente, mientras la administración ejerza razonablemente sus poderes discrecionales dentro de los límites que fije el derecho, sus decisiones serán lícitas y no podrán ser anuladas en vía jurisdiccional. De ahí que Bonnard afirme con razón que la discrecionalidad considerada en sí misma no admite restricciones que existe o no existe, aunque hay límites exteriores que determinan su campo de acción. Claro que entonces el problema se desplaza hacia la averiguación de si se traspasaron o no esos límites lo cual constituye la médula del asunto. Dichos límites pueden hallarse establecidos en la constitución, las leyes y los reglamentos, en forma expresa o implícita. Toca al intérprete, administrador o juez determinar su alcance cuando no hay textos expresos. Es tarea muy delicada y no existe acuerdo sobre las reglas fundamentales. Pero sí hay una orientación coincidente en el sentido de restringir razonablemente el ámbito de discrecionalidad.

Una primera limitación de carácter general, pero de relevante interés tratándose de actos discrecionales, surge del fin que debe perseguir toda actividad administrativa. Los poderes discrecionales no se ejercen caprichosamente ni para satisfacer fines personales, sino por motivos de interés público, es decir, por razones atinentes al servicio, por lo tanto si media un fin extraño, el acto es ilícito y cabe su anulación jurisdiccional. Otras

limitaciones surgen cuando se analiza el papel que juega la voluntad administrativa en los actos discrecionales. Ese análisis permite determinar el verdadero campo de la discrecionalidad, fuera de cuyos límites surge la ilicitud y por lo tanto surge el control jurisdiccional.

Todo pronunciamiento de la administración tiene como punto de partida determinados antecedentes de hecho que son el motivo que justifica a aquél; el proceso volitivo de la administración principia apreciando la existencia de esos hechos.

En esa apreciación no hay generalmente discrecionalidad, pues los hechos son o no son lo que administración declara ser. Es indiferente que esa apreciación requiere conocimientos técnicos, pues la circunstancia de que la cuestión de hecho, sea de carácter técnico no altera la regla.

Luego de establecidos los hechos, la administración los examina en el aspecto jurídico para darles la clasificación legal. En esta etapa no puede existir tampoco discrecionalidad, porque tratándose de la interpretación de normas jurídicas solo puede haber una verdad legal; si la clasificación administrativa es errónea, el acto adolece de ilegalidad en el fondo. Una vez establecidos los hechos y calificados legalmente, la administración entra a considerar si debe o no debe actuar, y en el caso afirmativo, cuales medidas adoptará; éste es el ámbito legítimo de la discrecionalidad administrativa. A veces la administración dispone de una gran libertad, puede elegir el momento para actuar, la forma para hacerlo, determinar el contenido del acto, etc.

Otras veces solo tiene discrecionalidad en alguno o algunos de esos aspectos, pero aún en este ámbito legítimo de discrecionalidad, la administración debe actuar razonablemente, ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituiría ilegalmente." (8)

De aquí que la Administración pública deba ejercer sus poderes o facultades discrecionales, dentro del límite que le establecen las leyes, ya que de no ser así, la ejercibilidad de dicha facultad podría tomarse en actos arbitrarios por parte de las autoridades administrativas. La Secretaría de Relaciones Exteriores, en muchos casos ha ejercido la facultad discrecional que le concede el primer párrafo del Artículo 3o. del "Decreto", fuera de los límites que establecen nuestros ordenamientos legales, ya que muchas veces el otorgamiento, negación o limitación de un permiso está basado en simples circulares, oficios u opiniones de índole intersecretarial.

d) Los acuerdos de 17 de abril de 1945 y de 27 de mayo de 1947.

Vimos que el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944 le otorga a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la facultad discrecional de conceder, negar o condicionar los permisos que se le soliciten, entre los que se pueden mencionar aquéllos necesarios para constituir sociedades. Esa facultad discrecional, ha sido ejercitada por la Secretaría de Relaciones Exteriores un sinúmero de veces, ocasionando con ello la interrogante de si se está actuando dentro de los límites establecidos por la ley o el ejercicio de

(8) Idem p. 407 a 412

dicha facultad va más allá de esos límites. Como ejemplo de esto, el 17 de abril de 1945, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores solicitó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa misma Secretaría, una tabla donde se señalara el porcentaje de capital mexicano que se debería de exigir para la constitución de sociedades, tomando en consideración las actividades a que vayan a dedicarse así como el capital que se invertiría en ellas, todo ello con el objeto de contar con normas fijas para la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944.

El mismo acuerdo ordenaba que, mientras tanto, no se expidieran permisos para la constitución de sociedades cuyas actividades fueran de radiodifusión, de producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas, de transportes aéreos cuando vayan a operar únicamente dentro del territorio nacional, de transportes urbanos e interurbanos y de piscicultura y pesca, a menos de que el 51% del capital de dichas sociedades fuera de mexicanos. Hasta la fecha, estas limitaciones prevalecen y son exigidas por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a excepción de la radiodifusión, actividad que en la actualidad está reservada a mexicanos y a sociedades mexicanas con socios mexicanos.

Pero el acuerdo que comentamos, no se concreto con todo lo hasta ahora mencionado, sino que además, ordenó al Director General de Asuntos Jurídicos, consultar con el Secretario o en su defecto con el Subsecretario o el Oficial Mayor de dicha Secretaría, aquellos casos en que las solicitudes para constituir sociedades se refieran a empresas que por sus activida-

des, tengan repercusiones en la economía del país. Esto resulta absurdo, considerando que toda sociedad, cualquiera que sea su actividad, tiene repercusión en la vida económica del país.

Además de las actividades mencionadas en el acuerdo de 17 de abril de 1945, el Secretario de Relaciones Exteriores agregó las sociedades cuya actividad fuere la producción de aguas gaseosas y la edición de libros, periódicos, revistas y publicidad.

Posteriormente, el 27 de mayo de 1947, el Secretario de Relaciones Exteriores complementó el acuerdo de 17 de abril de 1945, indicándole a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la misma Secretaría, que no se expidieran permisos en aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, a las sociedades que se fueran a dedicar no sólo a la fabricación de aguas gaseosas, sino también a todas aquellas actividades relacionadas con el mismo ramo, o menos que el 51% del capital como mínimo, fuere mexicano.

Estos acuerdos revisten importancia, ya que con ellos encontramos el inicio de las consecuencias derivadas de la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, a base de implantación de criterios por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

B. LA COMISION MIXTA INTERSECRETARIAL.

La Comisión Mixta Intersecretarial surgió a raíz del Acuerdo Presidencial de 29 de mayo de 1947. (9) Dicha Comisión fue creada con el

(9) Publicado en el "Diario Oficial" el 23 de junio de 1947.

objeto de realizar un estudio sistemático y constante, así como para resolver adecuadamente los problemas que a cada Secretaría de Estado les corresponden, de acuerdo con los Artículos 2o., 87 y 88 de la Ley General de Población, la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución, el Decreto de 29 de junio de 1944 y el Artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Los considerados de dicho Acuerdo, señalan que el desarrollo de la economía del país exige una política coordinada entre las diversas dependencias del Ejecutivo, en relación con la inversión armónica de capitales nacionales y extranjeros. Que para lograr esa coordinación, se requiere que el control que las leyes vigentes atribuyen a diversas Secretarías, se ejerza de acuerdo con un criterio uniforme y con los elementos de juicio que pueda adoptar la cooperación eficiente de las dependencias correspondientes del Ejecutivo y que es el deseo del Gobierno de la República, y por consiguiente, será función de ese órgano intersecretarial, el mantener el equilibrio justo y conveniente entre el capital nacional y el extranjero en las inversiones en la República.

Según el mencionado acuerdo, la Comisión Mixta Intersecretarial estará integrada por seis miembros que serán: un representante de la Presidencia de la República y uno de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía (hoy Industria y Comercio) y de Agricultura y Ganadería. Por acuerdo Presidencial de 10. de diciembre de 1949, fue incluido un representante de

la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El representante de la Secretaría de la Presidencia es el que preside dicha Comisión. Según el acuerdo, la Comisión debe cada tres meses o antes, si las circunstancias así lo ameritan, comunicar a las Secretarías que integran la Comisión, cuales son las normas generales que habrán de seguirse en la aplicación de las disposiciones legales, mencionadas al principio el presente inciso, con respecto a la inversión de capitales extranjeros dentro del territorio nacional.

La Comisión tiene amplias facultades para revisar, de acuerdo con los resultados de la experiencia, las normas generales que haya establecido con anterioridad. Puede solicitar informes y datos de todas las dependencias del Ejecutivo, así como consultar a las instituciones privadas que juzgue conveniente. Sus decisiones se adoptan por unanimidad y en caso de divergencias de criterio, resuelve en definitiva el Presidente de la República.

Los representantes de las diversas Secretarías que integran la Comisión Mixta Intersecretarial son los titulares de las mismas, quienes por lo general delegan su facultad en el Director del Departamento Jurídico de cada una de las Secretarías mencionadas.

En realidad, la Comisión Mixta Intersecretarial no se reúne periódicamente, por lo que no comunica a las Secretarías que la integran, cada tres meses o antes las normas que habrán de seguirse. Asimismo, dicha Comisión no tiene una reglamentación interna o de funcionamiento. No existe un procedimiento para que los particulares puedan acercarse a consultar o someter algún

punto de vista u opinión. La misma Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual es encargada de aplicar algunas de las normas que dicta la Comisión Mixta Intersecretarial a través de los permisos que expide para constituir sociedades limitando las actividades o los porcentajes de capital a la inversión extranjera, no ha unificado el criterio existente ni la aplicación de las limitaciones emanadas de la Comisión y se ha auto reservado la facultad de aumentar las limitaciones a otros campos de actividad o de condicionar la inversión extranjera al cumplimiento de requisitos diversos, excediéndose en las facultades discrecionales que le concede el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944, en el supuesto de que dicho decreto se considere en vigor, y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (10).

En resumen, podemos afirmar que si la Comisión Mixta Intersecretarial, creada con el fin de coordinar políticas y criterios, tuviera un funcionamiento efectivo, sería menos inadecuada la actitud que toma la Secretaría de Relaciones Exteriores con respecto a los permisos que otorga, pero tal vez, la Comisión dejó de funcionar para poder hacer más expédita la función administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o sea, una solución puramente práctica y justificada.

Análisis de algunas normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial.

Son doce las normas que la Comisión Mixta Intersecretarial ha dictado desde la fecha de su nacimiento. La finalidad del presente inciso, se-

(10) Ramos Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera" México, 1972 p. 24

rá analizar únicamente aquellas normas dictadas por la Comisión, que en una u otra forma, han servido de interpretación y criterio a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los permisos que otorga.

Segunda Norma (11).

"Se aprueba la norma hasta ahora seguida por la Secretaría de Relaciones de exigir como prueba del control del 51% de capital mexicano el sistema de acciones nominativas en cuanto a los mexicanos, sin perjuicio de que en el futuro la Comisión Intersecretarial sobre Inversión de Capital Extranjero, al encontrar una fórmula satisfactoria para substituir el sistema de acciones nominativas, revise esta propia norma y la modifique en los términos que la futura experiencia, las diversas opiniones que se oigan y las necesidades económicas del país lo ameriten. Al aprobar esta norma la Comisión precisa ya su criterio en el sentido de que, como regla general, basta el 51% del capital mexicano para los efectos de control de las empresas que, por su naturaleza, ameriten la existencia de ese control." (12)

Esta norma se refiere el Artículo 3o., fracción III, inciso a) del Decreto de 29 de junio de 1944, el cual establece que en el caso de otorgamiento de permisos para adquirir negociaciones o empresas, bienes inmuebles, bienes raíces, el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, concesiones de minas, o para la constitución de sociedades mexicanas o modificación de las ya existentes, para la compraventa de acciones cuando exista el control de socios extranjeros, tratándose de sociedades mexicanas que tengan o pue-

(11) Adoptada el 3 de noviembre de 1947

(12) Idem p. 350

dan tener socios extranjeros, dichos permisos podrán ser condicionados a que los nacionales participen en el capital social cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar un cualquier momento.

Es clara la finalidad que persigue esta segunda norma, al aprobar la política seguida por la Secretaría de Relaciones Exteriores de exigir como prueba del control, el 51% de capital mexicano y el sistema de acciones nominativas en la parte detentada por mexicanos, no obstante que la misma norma mencionaba que en un futuro se podría encontrar una fórmula satisfactoria, que con la experiencia, modificara la prueba del control tendiente a la mexicanización. Considero que hoy en día, a pesar de que la Secretaría de Relaciones Exteriores sigue manteniendo el criterio amparado por esta norma, no existe un verdadero control respecto del capital sustentado por mexicanos, debido a que existen disposiciones legales, tales como el fideicomiso, que facilitan al inversionista extranjero en una forma indirecta mantener el control de sociedades mexicanas.

Tercera Norma (13)

"Se modifica el acuerdo dictado el 17 de abril de 1945 por el señor Secretario de Relaciones Exteriores por el que se determinaron las empresas en las que se requiere un 51% de capital mexicano como mínimo en lo que respecta a las de transportes aéreos, ya sea que operen solamente dentro del territorio nacional o ya que operen líneas internacionales." (14)

(13) Adoptada el 5 de enero de 1948

(14) Idem p. 350

Como se puede ver, esta norma determinó que respecto de las empresas de transportes aéreos, que operen tanto en el territorio nacional como en líneas internacionales, la mayoría de su capital sea mexicano, y consecuentemente aportó un criterio más que la Secretaría de Relaciones Exteriores ya tenía establecido por el acuerdo de 17 de abril de 1945 que determinó las empresas en las que se requiere el 51% de capital mexicano como mínimo y al que más adelante nos referimos.

Cuarta Norma. (15).

"En vista de que la disposición vigente en la Dirección Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el sentido de exigir a los tenedores de acciones de sociedades que deban tener mayoría de capital mexicano cuando quieran hacer un traslado de dominio de las mismas deban previamente solicitar de dicha Secretaría la autorización correspondiente, puede traer como consecuencia dificultar el movimiento de venta de acciones en el mercado, con daño de los intereses de los accionistas, se estima que dicha norma debe ser suprimida en la inteligencia de que, como es natural, subsiste la facultad que la ley concede en el artículo 3o., fracción III, inciso a), del Decreto de 29 de junio de 1944, y que se encuentra vigente, que establece que la mayoría de capital mexicano se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado. Por lo mismo, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores la vigilancia en la forma conveniente para cerciorarse, cuando sea necesario, de que subsiste mayoría de capital mexicano en la empresa de que se trate y además cuidar estrictamente de que se apliquen

(15) Adoptada el 26 de enero de 1948

las sanciones que la Ley establece en los casos en que acciones que deban ser propiedad de mexicanos pasen a manos de extranjeros en los términos del artículo 5o. de la citada Ley que dispone que los actos llevados al cabo en contravención de las disposiciones de dicha Ley no producirán efectos de ninguna especie en favor de las personas que en ellos hayan intervenido y los bienes objeto de los mismos pasarán a ser propiedad de la Nación. "

(16)

Esta norma se muestra inadecuada, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores no lleva un control efectivo de traslado de dominio o traspaso de acciones de sociedades que deban tener mayoría de capital mexicano, y suponiendo que por el traspaso se va a adquirir el control de una sociedad mexicana por extranjeros, sí es necesario el permiso de la Secretaría, mismo que frecuentemente no es concedido. Por tal motivo, en la actualidad esta norma es inoperante y contradictoria con la práctica seguida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Quinta Norma (17)

"Cuando se trate de sociedades extranjeras que soliciten de la Secretaría de Economía su registro, de acuerdo con el artículo 251 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, y que tengan dentro de sus objetos algunos de los señalados en el acuerdo de la Secretaría de Relaciones de 17 de abril de 1945, la Secretaría de Economía, además de los requisitos que exige citado precepto legal, tendrá presente lo dispuesto en la Ley de 29 de junio

(16) Idem p. 351

(17) Adoptada el 14 y 28 de julio de 1948

de 1944, en su artículo 3o., fracción III, y cuando lo estime necesario consultará el caso concreto a la Comisión Intersecretarial que regula la inversión de capital extranjero." (18)

El criterio adoptado por esta norma es absurdo, ya que las sociedades extranjeras que soliciten su registro en la Secretaría de Industria y Comercio para operar dentro de la República Mexicana y tengan como objeto alguna de las actividades señaladas en el acuerdo de 17 de abril de 1945, no se les puede exigir que su capital esté en manos de mexicanos en un 51%, ni tampoco que la mayoría de los administradores de esas sociedades sean de nacionalidad mexicana. La realidad es que la Secretaría de Industria y Comercio, en tal caso, procedería a negarles el registro.

Séptima Norma (19)

"Deberá exigirse el 51% de capital mexicano a las empresas que se constituyan para los fines de: producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como escencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas.

Esta norma modifica la lista contenida en el Acuerdo de 17 de abril de 1945, dada por el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de dicha dependencia, y adicionada el 27 de mayo de 1947, en lo referente a este punto." (20)

(18) Idem p. 351

(19) Adoptada el 25 de octubre de 1948

(20) Idem 352

Esta norma sienta un precedente más en cuanto a la limitación de un 51% de capital mexicano, y por consiguiente, modifica la lista de actividades contenidas en el acuerdo de 17 de abril de 1945 y crea nuevas políticas y criterios a seguir por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Novena Norma (21)

"Las sociedades mexicanas constituidas con autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a las que no se les hubiese exigido mayoría de capital social en poder de mexicanos, por haberse creado antes del decreto de 29 de junio de 1944, o por no haberle sido aplicable el mismo en la fecha de su constitución, podrán adquirir los inmuebles indispensables a su objeto social mediante el permiso respectivo que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la inteligencia de que esta Dependencia del Ejecutivo Federal no exigirá con tal motivo a dichas sociedades, la modificación previa a sus escrituras sociales en la parte relativa a capital. La Secretaría de Relaciones Exteriores exigirá la debida comprobación de que los inmuebles de que se trate, sean realmente indispensables al objeto social." (22).

La novena Norma dictada por la Comisión Mixta Intersecretarial, comprende en el fondo, la no aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 en forma retroactiva, o sea, que las sociedades ya constituidas con anterioridad al mencionado decreto sin que su objeto social haya estado limitado en su participación por un 51% de capital nacional, podrían adquirir los

(21) Adoptada el 24 de marzo de 1949.

(22) Idem p. 354

inmuebles indispensables a su objeto social, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin que por esto se entendiera la imposición de la limitación en su capital social. Existe sin embargo en la actualidad, una incertidumbre constante en ese tipo de sociedades, ya que la práctica demostrada por la Secretaría en cuestión, hace pensar la inmediata negociación del permiso que se solicite.

Décima Norma (23)

"A. En el caso de que no exista capital mexicano disponible no se exigirá el 51% de dicho capital para la constitución de empresas que se dediquen a la explotación de servicio marítimo internacional.

B. 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." (24).

Esta norma se aprecia tendenciosa y preferente, ya que no exige el 51% de capital mexicano en aquellas empresas dedicadas a la explotación del servicio marítimo, que al constituirse, no tengan el capital mexicano necesario para tal inversión. Esta norma establece también a contrario sensu, que para la constitución de empresas que se vayan a dedicar a la explotación de servicio marítimo de cabotaje, se deberá exigir, en todo caso, la participación de un 51% de capital mexicano.

(23) Adoptada el 6 de febrero de 1951

(24) Idem p.354

Décima Primera Norma (25)

"Para la constitución de sociedades en las cuales puedan ingresar como accionistas personas extranjeras y entre cuyos objetos sociales se encuentran aquellos que para su prosecución se requiera mayoría de capital mexicano, se establece como condición indispensable para el otorgamiento del correspondiente permiso el que el 51%, por lo menos, de capital social esté siempre en poder de mexicanos, y que, tratándose de sociedades por acciones, dicho porcentaje del capital social esté representado por acciones ordinarias nominativas con derecho a voto en todo caso, y sin limitación alguna, y que los cupones de dividendos sean asimismo nominativos." (26)

Esta norma establece el tipo de acciones que deben representar el capital de una sociedad cuyo objeto social este limitado a la mayoría de capital mexicano, y que al momento de constituirse pueda haber en dichas sociedades personas extranjeras. Además del previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las acciones deberán ser, en este caso, ordinarias, nominativas, con derecho a voto y sin limitación alguna y los cupones que amparen los dividendos serán también nominativos. Hay que considerar que dentro de los múltiples esfuerzos que ha hecho la Secretaría de Relaciones Exteriores por regular la participación del capital extranjero en este caso ha sido acertado, en virtud de la intransmisibilidad de las acciones

(25) Adoptada el 6 de febrero de 1951

(26) Idem p.355

a extranjeros en una cantidad mayor al 49%.

Décima Segunda Norma. (27)

"Se adiciona a la lista de empresas, contenida en el Acuerdo de 17 de abril de 1945 del señor Secretario de Relaciones Exteriores, por el que se determinan aquellas en las cuales se requiere un cincuenta y uno por ciento de capital mexicano como mínimo, a las dedicadas a cualquier aspecto de la industria del hule." (28)

Esta norma viene a adicionar y a sentar un nuevo precedente de actuación, en la lista de empresas contenidas en el acuerdo de 17 de abril de 1945, al agregar las empresas que se vayan a dedicar a cualquier aspecto de la industria hulera, por lo que a partir de la fecha de adopción de ésta norma se exige en este tipo de empresas un 51% de capital mexicano como mínimo.

Como pudimos observar, algunas de las doce normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial, han derivado en los criterios de actuación seguidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el otorgamiento de permisos, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la facultad discrecional de que esta investida la Secretaría, según el Decreto de 29 de junio de 1944.

C. ALGUNOS CRITERIOS ADOPTADOS POR LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

Algunos de los criterios que han sido adoptados en la actuación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que al otorgamiento de permisos se re-

(27) Adoptada el 5 de octubre de 1953

(28) Idem. p. 355

fiere, se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. Los que derivan directamente de la constitución de sociedades.
2. Los que se aplican en relación con la modificación de sociedades.
3. Los que se aplican en relación con la adquisición de inmuebles por extranjeros o por sociedades mexicanas.
4. Los que se aplican en relación con las zonas prohibidas.
5. Los que se aplican en relación con la adquisición por extranjeros de sociedades mexicanas; y
6. Los que se aplican en relación con la adquisición de sociedades mexicanas por otras sociedades mexicanas que tengan socios extranjeros.

1) Por lo que a la constitución de sociedades se refiere.

A continuación, expondremos los fundamentos que han llevado a la Secretaría de Relaciones Exteriores a determinar los criterios a seguir en la constitución de sociedades, en relación a distintas actividades reservadas por una mayoría de capital mexicano.

a) En relación con la industria cinematográfica.

Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el estudio y resolución de todos los problemas relacionados con la industria cinematográfica, misma que comprende la producción, distribución y exhibición de películas nacionales o extranjeras de largo o corto metraje, industria considerada como de orden público. Es así como lo establece la Ley de la Industria Cinematográfica de 20 de diciembre de 1949, la

cual fue adicionada mediante Decreto de 15 de octubre de 1952.

En cuanto a la participación del capital extranjero en empresas que se dediquen a la producción, distribución o exhibición de películas cinematográficas, no existe limitación alguna, según se desprende del texto de la mencionada ley y su Reglamento, que establecen que las personas extranjeras no tan solo pueden tener participación en el capital social de las empresas que se dediquen a la explotación de la industria cinematográfica en cualquiera de sus formas, sino que la pueden tener con una mayoría y aun totalmente.

El Artículo 84 del Reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica de 5 de julio de 1951, establece una limitación de operación, al exigir la exhibición de películas mexicanas de largo y corto metraje durante un número determinado de días de cada año, a sociedades que exploten salones cinematográficos que hayan sido adquiridas por sociedades extranjeras.

Pero el acuerdo de 17 de abril de 1945, que ya comentamos, estableció con anterioridad a la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, que mientras se expidieren normas fijas para la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, se exigirá para la constitución de empresas que se dediquen a la producción, distribución y exhibición de películas cinematográficas entre otras actividades, que su capital sea mexicano, como mínimo, en un 51%." Esta limitación existe en la actualidad a pesar de que la Ley y Reglamento de la Industria Cinematográfica fueron expedidos con posterioridad al acuerdo de 17 de abril de 1945 y ninguno de los dos impuso

tal limitación. Con base en este acuerdo, la Secretaría de Relaciones Exteriores limita en un cuarenta y nueve por ciento la participación de capital extranjero en sociedades que se vayan a dedicar a esta clase de actividad.

Es interesante hacer notar que aunque el acuerdo de 1945 sólo se refiere a películas cinematográficas, la Secretaría de Relaciones Exteriores asimila a películas cinematográficas y las considera como tales, a películas para televisión, videotapes y demás actividades conexas." (29)

b) En relación con la piscicultura y la pesca.

A partir del Acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores de 17 de abril de 1945, quedó limitada la participación del capital extranjero a un 49% en sociedades dedicadas a la piscicultura y pesca, no obstante que la Ley de Pesca de los Estados Unidos Mexicanos de 31 de diciembre de 1949 no prohibía ni limitaba en forma alguna la participación de capital extranjero en sociedades mexicanas que se constituyeran con objeto pesquero, a excepción de la limitación que establecía la ley mencionada, con relación a los concesionarios o permisionarios, quienes tenían prohibido admitir como socios o accionistas a gobiernos o soberanos extranjeros o constituir a favor de ellos derechos sobre sus concesiones o permisos. El Artículo 60. de dicha Ley, reconocía el derecho a la explotación de los recursos naturales existentes en aguas de la Nación y aprovechables mediante la pesca, a los mexicanos por nacimiento y a las sociedades mexicanas, y señalaba que los extranjeros podrían obtener el permiso para llevar al cabo la pesca, si satisfacían los requisitos establecidos en la Fracción I del Artículo 27 Constitucio-

(29) Ramos Garza, Oscar, op. cit. p. 138

nal, su Ley Orgánica y el Reglamento respectivo (Cláusula Calvo).

Ciertamente, existía una contravención en relación con lo dispuesto por el Acuerdo de 17 de abril de 1945 y lo establecido en la Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949. Con base en ese Acuerdo, la Secretaría de Relaciones Exteriores continuó aplicando dicha limitación, la cual no era exigida por la Ley sobre la materia, y no fue sino hasta el mes de mayo de 1972 cuando se crea una nueva ley que viene a establecer, entre otras cosas, la limitación del 49% para la participación del capital social extranjero.

Efectivamente, la nueva Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 10 de mayo de 1972 (30), abrogó la Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949, así como todas las demás disposiciones legales que se opongan a la nueva Ley.

Se entiende por pesca, de acuerdo con la nueva ley mencionada, el acto de extraer o capturar por cualquier procedimiento autorizado, especies o elementos biológicos cuyo medio de vida es el agua; así como los actos previos o posteriores relacionados con ella.

El Artículo 6o. de la última Ley citada, clasifica a la pesca en cuatro categorías, que son:

- 1) La de consumo doméstico;
- 2) La comercial;
- 3) La de investigación científica; y
- 4) La deportiva.

La pesca comercial, según el Artículo 8o. de la nueva ley, es
 (30) Publicada en el "Diario Oficial" el 25 de mayo de 1972

aquella que efectúan las personas físicas o morales, las sociedades cooperativas de producción pesquera y los ejidos, con fines de lucro. A su vez, el Artículo 11 clasifica a la pesca comercial en dos:

1) De ribera, cuando se realice en aguas interiores o aguas del mar territorial; y

2) De altura, cuando se efectúe en otras aguas.

La misma Ley establece en su Artículo 25, que requieren concesión o permiso, la pesca comercial y deportiva, así como el cultivo de especies cuyo medio normal de vida sea el agua. Continúa este Artículo estableciendo que se otorgará concesión cuando, de acuerdo con el estudio técnico pesquero, económico y social que presente el solicitante y apruebe la Secretaría de Industria y Comercio, la naturaleza de las actividades por realizar y la cuantía de las inversiones, requieran un término no menor de dos años para la estabilidad y seguridad en el desarrollo de la empresa.

Posteriormente, el Artículo 27 de la Ley para el Fomento de la Pesca establece, a quiénes pueden otorgarse las concesiones o permisos, señalando a:

1. Mexicanos por nacimiento o naturalización.

2. Sociedades cooperativas de producción pesquera y de producción pesquera ejidal.

3. Organismos descentralizados o empresas de participación estatal;

y

4. Sociedades mercantiles que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que estén constituídas conforme a las leyes del país y tengan en él su domicilio legal;
- b) Que los títulos representativos del capital social sean nominativos;
- c) Que el 51%, como mínimo, del capital social con derecho a voto, esté suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas cuya escritura social contenga cláusula de exclusión de extranjeros; y
- d) Que la escritura social establezca que la mayoría de los administradores será designada por los socios mexicanos y que la designación deberá recaer en personas de nacionalidad mexicana.

En relación con la pesca deportiva o científica, pueden otorgarse permisos a extranjeros, cuya duración es de dos años naturales, siempre que cumplan las condiciones establecidas en la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, su Ley Orgánica y demás disposiciones legales aplicables.

Los gobiernos extranjeros no podrán ser socios, ni constituir a su favor ningún derecho sobre concesiones o permisos. Está prohibición la establece el Artículo 31 de la ley, el cual, además incorpora la doctrina del jurista argentino Carlos Calvo para el caso de contravención de ese precepto.

En caso de concurrir varios solicitantes para obtener concesiones o permisos de pesca comercial, para la explotación de especies pesqueras no reservadas a las cooperativas, respecto de igual especie en la misma zona, el Artículo 34 de la citada ley, establece el orden preferencial que se deberá seguir, enumerando primero a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; en seguida a los pescadores ribereños

organizados; después a las sociedades cooperativas de producción pesquera y de producción pesquera ejidal; a continuación a las sociedades mercantiles; y por último, a las personas físicas.

El artículo 37 prohíbe la pesca comercial por embarcaciones extranjeras en las aguas nacionales. Sin embargo, la Secretaría de Industria y Comercio, excepcionalmente, podrá conceder permisos a embarcaciones extranjeras, para cada viaje, cuando reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que abandonen las aguas territoriales dentro del término que se fije;
- II. Que no desembarquen en territorio nacional los productos capturados;
- III. Que cuando menos el 50% de la tripulación sea de nacionalidad mexicana;
- IV. Que la tripulación nacional se contrate en territorio mexicano, con salario y prestaciones iguales a la extranjera cuando estos sean superiores a los nacionales;
- V. Que el interesado acredite el tonelaje neto de bodega de la embarcación, con certificado de Registro Nacional de Pesca;
- VI. Que no se practique la pesca comercial de sardinas, anchovetas, ni de las especies reservadas a las cooperativas;
- VII. Que no se capture sardina viva para carnada, en las zonas prohibidas por la Secretaría de Industria y Comercio;
- VIII. Que no se efectúe la pesca comercial en las zonas reservadas en

los términos de esta Ley; y

IX. Que mediante depósito en efectivo garantice el cumplimiento de las anteriores obligaciones."

La nueva Ley para el Fomento de la Pesca, merece un especial elogio, ya que integra una disposición más que vela por el desarrollo de México, en un campo y actividad económica importantísima para el destino de nuestro país. Aporta, además, técnicas necesarias y actualizadas, dentro del campo económico del país, para que se revisen todas aquellas disposiciones que, de una u otra forma, controlan y regulan la inversión extranjera.

c) En relación con la producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados

El yamencionado Acuerdo de 17 de abril de 1945, estableció también que no expidieran permisos para constituir sociedades dedicadas a la producción de aguas gaseosas, a menos de que el 51% del capital de esas sociedades, como mínimo, fuere mexicano.

Posteriormente, el Acuerdo de 27 de mayo de 1947 del Secretario de Relaciones Exteriores, hizo una aclaración a lo dispuesto por el Acuerdo de 17 de abril de 1945, en el sentido de que la limitación del 51% se debía imponer no sólo a las empresas que se fueran a dedicar a la fabricación de aguas gaseosas, sino también a todas aquellas que se fueran a dedicar a actividades relacionadas con la distribución y venta del referido producto.

Anteriormente vimos que la Séptima Norma de la Comisión Mixta Intersecretarial amplio la limitación que hasta entonces existía con respecto a las aguas gaseosas exigiendo el 51% de capital mexicano a las empresas que se constituyeren para los fines de producción, compraventa y distribución de aguas gaseosas o sin gas, así como escencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas.

Actualmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores sostiene este criterio e impone la limitación expresa de que las sociedades que se desean constituir no pueden dedicarse a explotar, entre otras actividades, empresas de producción de aguas gaseosas y refrescos embotellados, incluyendo las escencias, concentrados y jarabes que sirvan para la elaboración de las mismas, a menos que el 51% de capital de esas sociedades sea mexicano.

No existe ninguna otra disposición legal que limite en forma alguna las actividades de las empresas que produzcan aguas gaseosas y refrescos embotellados, teniendo el control de las mismas la Secretaría de Relaciones Exteriores e interviniendo, por lo tanto, en una actividad económica de mucha importancia para el país y necesaria de una reglamentación inmediata.

d) En relación con las empresas editoriales y de publicidad.

Otra de las empresas que incluye el Acuerdo de 17 de abril de 1945, son aquellas que se dediquen a la edición de libros, periódicos, revistas y publicidad. Dichas sociedades fueron limitadas en su capital a la participación de un 51%, cuando menos, en manos de mexicanos.

Ninguna norma de la Comisión Mixta Intersecretarial se ocupó de

estas actividades específicas, sin embargo, en la actualidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores engloba estas actividades, con el nombre genérico de empresas editoriales y de publicidad, sin tomar en consideración que en un sentido técnico, edición podría significar la impresión y publicación de cualquier obra o escrito y que en la práctica la impresión y la edición son dos cosas muy distintas, pues una empresa se puede dedicar a la impresión de libros sin que tenga necesidad de editarlos por sí misma, y viceversa. A pesar de eso, la Secretaría de Relaciones Exteriores asimila a empresas editoriales a todas las empresas que impriman, publiquen o editen.

Sea cual fuere la consideración, para la Secretaría de Relaciones Exteriores, las empresas de publicidad y de editoriales, incluyendo en estas últimas a las imprentas y litográficas, no pueden ser constituidas a menos que un 51% de su capital fuere a estar en poder de mexicanos.

e) En relación con la industria hulera.

Vimos que la décima segunda Norma de la Comisión Mixta Intersecretarial adicionó la lista de empresas contenidas en el acuerdo de 17 de abril de 1945. Dicha adición consistió en que las sociedades que se fueran a dedicar a cualquier aspecto de la industria del hule, por lo menos un 51% de su capital sea mexicano.

"En la práctica, esta limitación va encaminada a la llamada industria pesada del hule (llantas y neumáticos principalmente) y no afecta, o no debe afectar a empresas, cuyos productos que fabrican llevan una parte mínima del hule como, por ejemplo, fabricación de refrigeradores que llevan topes o

juntas de hule." (31)

Un ejemplo clásico de intervención por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con esta materia, que permitió ver la forma en que se excedió dicha Secretaría, lo encontramos en el Amparo promovido por Playtex de México, S.A., expuesto en el capítulo anterior.

f) En relación con las empresas de transportes marítimos.

El Artículo 10. de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de diciembre de 1939 señala que son vías generales de comunicación, entre otras, los mares territoriales, las corrientes flotables y navegables, los lagos, lagunas y esteros flotables o navegables y los canales destinados a la navegación.

El Artículo 80. de dicha ley, establece que para la construcción, establecimiento y explotación de vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, se requiere una concesión o permiso del Ejecutivo Federal que otorga en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional.

La fracción V del Artículo 90. de la citada Ley, dice que las embarcaciones que presen servicio público de cabotaje o de navegación interior no requiere de concesión sino de permiso.

El Artículo 120. a su vez establece que las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación

(31) Ramos Garza, Oscar. op. cit. p. 143

sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituídas conforme a las leyes del país, y cuando se trate de sociedades, se deberá establecer en su escritura constitutiva que para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales, respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación mexicana, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión.

De lo anterior se desprende que la Ley de Vías Generales de Comunicación no prohíbe ni limita la participación de capital extranjero en aquellas sociedades mexicanas dedicadas a la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación en general, a excepción, del transporte terrestre en zonas federales, que es una actividad reservada a mexicanos y a sociedades mexicanas con socios mexicanos, sin embargo, la Décima Norma de la Comisión Mixta Intersecretarial, adoptada con posterioridad a la Ley de Vías Generales de Comunicación, expresamente ordena que se deberá exigir la participación de un 51% de capital mexicano para la constitución de empresas cuya finalidad sea la explotación de servicio marítimo de cabotaje. También esta norma señala que para la constitución de empresas que se vayan a dedicar a la explotación de servicio marítimo internacional no se requerirá que el 51% de su capital sea mexicano cuando no exista capital nacional disponible.

Con base en la Décima Norma señalada, la Secretaría de Relaciones Exteriores norma su criterio al establecer que se necesita, por lo menos, de un 51% de capital suscrito por mexicanos para la explotación de empresas de transportes marítimos, sin distinguir si se trata de servicio marítimo internacional, de cabotaje, o de cualquier otro servicio marítimo diferente, o si existe o no capital mexicano disponible, en el caso de ser empresas de servicio marítimo internacional.

Es necesario que los legisladores enfoquen su atención a la Ley de Vías Generales de Comunicación, para integrar dentro de su articulado, disposiciones más acordes con la realidad económica de nuestro país y que a su vez se implante la certeza que merece este campo de inversión.

g) En relación con las empresas de transportes aéreos.

También se considera como vía general de comunicación el espacio aéreo nacional en que transitan las aeronaves.

Al igual que para los transportes marítimos, se requiere de concesión o permiso para la explotación de esta vía de comunicación, los cuales solo se otorgan a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

De conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación no necesitan concesión sino permiso:

I. Las aeronaves que se dediquen exclusivamente a usos particulares del permisionario, a experimentación o al servicio privado de fincas rústicas o negociaciones industriales, y

2. Las aeronaves que hagan servicio internacional en los términos de las convenciones o tratados respectivos.

Dentro de esta actividad tampoco existe en la Ley de Vías Generales de Comunicación ninguna prohibición o limitación a la participación de capital extranjero.

No obstante, el Acuerdo de 17 de abril de 1945, estableció que se exigiera un 51% de capital mexicano, como mínimo, a empresas que se dediquen al transporte aéreo cuando vayan a operar únicamente dentro del territorio mexicano.

La tercera norma de la Comisión Mixta Intersecretarial modificó el mencionado acuerdo, para establecer que la limitación del 51% se impondría no solamente a las empresas de transporte aéreo que operen dentro del territorio nacional, sino también a las que operan líneas internacionales.

La Secretaría de Relaciones Exteriores norma su criterio, basada en la tercera norma citada, señalando que, se requiere de por lo menos un 51% de capital mexicano para la explotación de empresas que se dediquen al transporte aéreo, pero no hace distinción de las diferentes clases de transporte aéreo que pueden existir.

h) En relación con las empresas de transportes terrestres, urbanos e interurbanos.

Los caminos son también vías generales de comunicación. Para su explotación se requiere igualmente de un permiso o de una concesión del Ejecutivo Federal, los cuales también se otorgan únicamente a ciudadanos

mexicanos o a sociedades mexicanas.

Tratándose de transportes terrestres, urbanos e interurbanos, se requiere siempre de una concesión. Los permisos se reservan para el transporte terrestre en caminos federales.

La Ley de Vías Generales de Comunicación tampoco prohíbe o limita la participación de capital extranjero en la explotación de empresas de transportes urbanos e interurbanos, a excepción, como ya vimos, de las empresas de transportes terrestres en jurisdicción federal.

En el caso de transportes terrestres, urbanos, e interurbanos, no existe, como en los casos de transportes marítimos o aéreos, una justificación o fundamento en la cual la Secretaría de Relaciones Exteriores base la limitación que desde hace muchos años viene imponiendo a este tipo de actividad y que consiste, al igual que ahora, con las empresas de transportes marítimos y aéreos, exigir un 51% de capital mexicano, como mínimo

i) En relación con la siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio.

El 30 de junio de 1970, el Ejecutivo de la Unión expidió un decreto (32), con el fin- según lo indica el considerando del mismo- de que el desarrollo del país se realice de acuerdo con la orientación que mejor satisfaga los intereses nacionales, enfocando la atención hacia determinadas industrias básicas, que por tener ese carácter, representan gran importancia dentro de nuestra actividad económica, procurando que operen con participación

(32) Publicado en el Diario Oficial el 2 de julio de 1970

preponderante de capitales pertenecientes a mexicanos y sean administrados con predominio también de ciudadanos mexicanos, sin que ello elimine la participación de los inversionistas extranjeros, los que podrán tener una participación minoritaria en la inversión.

El Artículo 10. del mencionado decreto establece la forma en que la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá actuar cuando se le soliciten permisos para constituir o modificar escrituras constitutivas de sociedades cuyo objeto sea el establecer o desarrollar las siguientes industrias: siderúrgica, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio. Para otorgar dichos permisos, deberá cuidar que se cumplan los siguientes requisitos:

"a) Que en el capital social exista una proporción mínima de 51% con derecho a voto en todo caso, suscrita por mexicanos o sociedades mexicanas que tengan cláusula de exclusión de extranjeros, o el porcentaje mayor que conforme a la escritura social se requiera para cualquier resolución relacionada con la operación de la sociedad.

b) Para los efectos de la disposición anterior, cuando se trate de sociedades anónimas, el capital social deberá estar constituido por dos series de acciones; una exclusiva para accionistas mexicanos, debiendo constar en los títulos respectivos que no pueden ser transmitidos a extranjeros o sociedades mexicanas que no reúnan los requisitos indicados en el inciso a) de este artículo; y otra serie de libre circulación.

c) La escritura social establecerá que la mayoría de los administradores será designada por los socios o accionistas mexicanos de la socie-

dad, y que estas designaciones deberán recaer en personas de nacionalidad mexicana."

A continuación el Artículo 2o. del decreto, establece que cuando se trate de operaciones de adquisición de acciones o de participaciones en sociedades, por extranjeros, sociedades extranjeras o sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, los permisos solamente se otorgarán cuando no se infrinjan las disposiciones establecidas por el Artículo 1o. del decreto.

El Artículo 3o. dispone que las sociedades constituidas y en operación a la fecha del decreto, no serán afectadas por sus disposiciones, pero desde luego no podrán adquirir otras negociaciones, ni instalar nuevas unidades industriales y aún más, reformar sus estatutos sociales, sino quieren verse afectadas por las disposiciones del decreto.

El Decreto de 20 de junio de 1970 muestra en forma clara los criterios que a partir de la fecha de su expedición imperan en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en relación con el otorgamiento de esta clase de permisos, basándose además la Dirección de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría en el acuerdo que le giró el entonces Secretario de dicha dependencia el 31 de julio de 1970, para la mejor aplicación del decreto de 30 de junio de 1970, y el cual estableció lo siguiente:

"1) Que las industrias básicas a que se refiere el Considerando y que están incluidas en el artículo 1o., comprenden solamente el proceso industrial que lleva a la obtención del acero, del cemento, del vidrio, de los

fertilizantes, de la celulosa y del aluminio, pero no abarca ni la explotación minera, regida por una legislación especial, ni los procesos que se inician cuando ya se han obtenido los productos antes enumerados.

2) Como el artículo 3o. somete a las sociedades constituídas y en operación a la fecha del Decreto a las disposiciones de mismo solamente cuando tratan de adquirir otras negociaciones o instalar nuevas unidades industriales, deberá entenderse que no se prohíbe la ampliación de las instalaciones ni las modificaciones en el capital social de dichas sociedades, puesto que si se adoptara el criterio contrario será hacer una aplicación retroactiva que ni está en el pensamiento del Decreto ni sería acorde con la Constitución Federal, y que por otra parte impediría el desarrollo de las propias sociedades con perjuicio para la economía nacional. Las nuevas unidades industriales a que se refiere ese artículo 3o. son aquellas que económica y legalmente constituyen entidades capaces de llevar una vida económica autónoma respecto de las unidades existentes.

3) También por aplicación del precepto constitucional que prohíbe la retroactividad de la ley deberá admitirse que las sociedades existentes podrán establecer las industrias que les sean complementarias siempre que aquellas tengan señalado desde antes de la vigencia del Decreto de 2 de julio como objeto de la sociedad el establecimiento de las unidades complementarias.

4) En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional la negociación de acciones de empresas constituídas y en operación con an-

terioridad al 2 de julio de 1970, no requiere la autorización a que se refiere el artículo 2o. del Decreto, salvo que dichas operaciones tengan por objeto o produzcan la consecuencia de que el control de dichas empresas pase a extranjeros.

5) Por lo que hace a otras objeciones y observaciones presentadas en contra de los artículos 1o. y 2o. su resolución escapa a la competencia de esta Secretaría, y si en algún caso concreto le llegaren a ser planteadas, habrá de turnarlas para su resolución a las otras Secretarías que sean competentes."

Posteriormente, el 1o. de abril de 1971, la Secretaría de Industria y Comercio, por conducto de la Dirección General de Industrias, Subdirección General, Departamento de Fomento, giró un oficio a la Secretaría de Relaciones Exteriores emitiendo opinión en el sentido de que las empresas cuyo objeto social lo constituya la fabricación, ensamble, semiensamble y acabados de productos, partes y componentes de fibra de vidrio, deberán autorizarse en cuanto a su constitución con un capital de 51% en manos de mexicanos cuando menos: Dicho oficio pasó por alto lo ya establecido en el Decreto de 30 de junio de 1970 y en la interpretación que del mismo hizo el 31 de julio de 1970 el entonces Secretario de Relaciones Exteriores.

j) En relación con artículos de tocador y belleza,

A partir del 28 de enero de 1971, la Secretaría de Relaciones Exteriores está exigiendo el 51% de capital mexicano cuando menos, en aquellas sociedades cuya actividad sea la industria de artículos de perfumería, de be-

lleza y tocador, así como la fabricación y elaboración de perfumes, artículos de belleza para damas y caballeros, cosméticos, jabones, lociones, cremas, brillantinas, talcos, etc.

Este criterio lo fundamenta la Secretaría de Relaciones Exteriores con base en el oficio No. 1859 de 13 de enero de 1971, que le giró la Secretaría de Industria y Comercio, por conducto de la Dirección General de Industrias, Subdirección General de la Industria Química, quien emitió dicha opinión.

No creo que sobre el particular, tenga más fuerza un simple oficio intersecretarial que una disposición legal, y al respecto, convendría se ajustara esta anomalía, con base en un ordenamiento legal con sólida fundamentación, previo estudio que se haga de esta rama de inversión.

II. Por lo que a modificación de sociedades se refiere.

Como vimos en el capítulo anterior, el Artículo 2o. del Decreto de 29 de junio de 1944, establece la necesidad de obtener permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el supuesto de modificación o transformación de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, especialmente cuando se substituyan socios mexicanos por extranjeros o se varíe en cualquier forma el objeto social de la empresa. Este Artículo y el 3o. fracción VII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, podemos decir que sirven de fundamento legal a la Secretaría de Relaciones Exteriores para el otorgamiento de ésta clase de permisos.

Modificación, transformación o reforma, son sinónimos en la con-

secuencia que se persigue, a saber, el cambio, la adición o la supresión a los estatutos sociales de una empresa, que implica la variación de su escritura constitutiva.

Con base en lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores exige el previo permiso, sin excepción de ninguna especie, en todo caso de reforma, adición o transformación a los estatutos sociales en una empresa. Al respecto, es interesante hacer notar que las cláusulas esenciales de la escritura constitutiva de una sociedad deben ser el objeto, la denominación su domicilio, la duración y el capital social, además de la cláusula accidental, como la llama el maestro Mantilla Molina, de admisión o exclusión de extranjeros. Se hizo mención de las cláusulas esenciales, no obstante que la Secretaría de Relaciones Exteriores se atribuye la facultad de otorgar permisos cuando se trate de reformas a otro tipo de cláusulas que carecen de importancia para la propia Secretaría.

"A este efecto, un grupo de notarios y abogados presentó el 9 de septiembre de 1971, al titular de dicha Secretaría, Sr. Lic. Emilio O. Rabasa un memorándum sometiendo a su consideración la conveniencia de que sean suprimidos los permisos para modificar escrituras constitutivas de sociedades cuando se trate de aspectos diversos a los seis puntos señalados mediante la interpretación o la réinterpretación del artículo 2o. del decreto de 29 de junio de 1944." (33)

Hasta la fecha no ha sido atendida dicha consideración, y la Secre-

(33) Ramos Garza, Oscar op.cit. p.184

taría de Relaciones Exteriores continúa exigiendo a toda sociedad que reforme sus estatutos sociales, el permiso respectivo.

Algunas de las sociedades ya constituídas con anterioridad a la existencia de las Normas dictadas por la Comisión Mixta Intersecretarial, al Acuerdo de 17 de abril de 1945, y aun al Decreto de 29 de junio de 1944, viven en la incertidumbre de si por el hecho de solicitar a la Secretaría de Relaciones Exteriores un permiso para reformar su escritura constitutiva, dicha Secretaría les impondría en forma arbitraria la limitación del 51% de capital nacional, en el supuesto de que el objeto social de este tipo de empresas, esté comprendido dentro de las limitaciones establecidas en la participación del capital social. Esta actuación de la Secretaría en cuestión ha originado además de esa incertidumbre, defensas reaccionarias de los perjudicados, que han llegado al amparo de la justicia, y como típico ejemplo de lo anterior, bástenos revisar los antecedentes del amparo promovido por Playtex de México, S.A. mismo que se expuso en el capítulo anterior.

III. Por lo que a la adquisición de inmuebles o derechos por extranjeros y sociedades mexicanas se refiere.

La adquisición de tierras, aguas y sus accesiones por parte de extranjeros, se encuentra reglamentada por el Artículo 27 Constitucional en sus fracciones I y IV. Dicho Artículo contiene el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad, pero señala la imposibilidad, por la prohibición absoluta que en él mismo se consigna, de que los extranjeros adque-

ran el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

Existe la posibilidad para un extranjero de adquirir bienes inmuebles dentro del territorio nacional, pero fuera de la zona prohibida a que nos hemos referido, siempre y cuando haga las renunciaciones a que se refiere el convenio que ordena para estos casos el propio Artículo 27 Constitucional. Dicho convenio y las renunciaciones a que se refiere se encuentran inspirados en la Doctrina de Carlos Calvo a la que ya nos hemos referido.

Los Artículos 1o. y 4o. del Decreto de 29 de junio de 1944, establecen la necesidad del permiso previo, que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, estén en posibilidad de adquirir el dominio de tierras y sus accesorios a que hace mención la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

También vimos cuando tratamos lo referente a las facultades de la Secretaría, que el Artículo 3o. fracción VII la faculta para conceder a los extranjeros licencias o autorizaciones para adquirir el dominio de las tierras y bienes inmuebles ubicados en el país.

Sin embargo, no únicamente es la Secretaría de Relaciones Exteriores la encargada del otorgamiento de ésta clase de permisos, sino lo es también la Secretaría de Gobernación ya que el Artículo 71 de la Ley General de Población establece en su primer párrafo que los extranjeros sólo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo

permiso de la Secretaría de Gobernación.

Es interesante apuntar en estos momentos, la base interpretativa que ha servido de criterio a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación para el otorgamiento de esta clase de permisos

La idea que tuvo el constituyente de Querétaro, al redactar la fracción I del Artículo 27 Constitucional, la estableció la Procuraduría General de la Nación en Oficios de 3 de diciembre de 1917 dirigidos a las entonces Secretarías de Estado, en el sentido de que solamente los mexicanos y las sociedades mexicanas tenían derecho para adquirir terrenos, aguas y acciones en el Territorio Nacional. Los extranjeros podrían también adquirirlos mediante la renuncia de su nacionalidad, conforme al Artículo 27 Constitucional, pero el Estado podría negarles dicho permiso aún cuando se hubiese hecho dicha renuncia. Sin embargo las sociedades extranjeras no podrían adquirir, bajo ningún concepto, esta clase de bienes. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tendrían el derecho de adquirir el dominio de tierras, aguas, y el obtener concesiones. . Por lo que se refería a las personas jurídicas, o sea las sociedades, la misma fracción I estableció que serían las sociedades mexicanas únicamente las que podrían adquirir dichos bienes y que por lo tanto quedaron excluidas las sociedades extranjeras. (34)

El Artículo 34 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización al respecto, dice lo siguiente: "las personas morales extranjeras no pueden ad-

(34) Siqueiros, José Luis. "Las Sociedades Extranjeras en México" Imprenta Universitaria. México, 1953. p. 153

quirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, ni obtener concesiones para explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana, salvo en los casos en que expresamente lo determinen las leyes." Sobre esto último, no existe ley alguna que así lo determine, y únicamente encontramos la excepción para el caso de las instituciones de crédito extranjeras en México, que operan mediante sucursales, las cuales pueden adquirir inmuebles para destinarlos al exclusivo uso de instalación de sus oficinas, previa autorización que les otorgue la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, ya que el Artículo 27 Constitucional en su fracción V así lo establece, al señalar que "los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo". También el Artículo 10o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establece al respecto que: "Las sociedades que disfruten de concesión para el ejercicio de la banca de depósito, estarán autorizadas en los términos de ésta ley para efectuar las siguientes operaciones:

... XI. Adquirir inmuebles dedicados a su oficina matriz y sucursales."

Otra excepción a la regla, la establece el Artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, que a la letra dice:

"Cuando alguna persona extranjera tuviere que adquirir por herencia

derechos cuya adquisición estuviere prohibida a extranjeros por ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores dará el permiso para que se haga la adquisición y se registre la escritura respectiva. En caso de que alguna persona extranjera tenga que adjudicarse, en virtud de derecho preexistente adquirido de buena fe, un derecho de los que le están prohibidos por la ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá dar el permiso para tal adjudicación.

En ambos casos el permiso se otorgará con la condición de transmitir los derechos de que se trate a persona capacitada conforme a la ley, dentro de un plazo de cinco años a contar de la fecha de la muerte del autor de la herencia, en el primer caso, o de la adjudicación en el segundo."

En el caso de adjudicación por tener la persona extranjera un derecho preexistente adquirido de buena fe, el plazo de los cinco años puede ser prorrogado, siempre y cuando sea imposible hacer la enajenación dentro de dicho plazo por existir un juicio de nulidad de testamento o en cualquier otra situación análoga en que exista la imposibilidad de que se trate y siempre y cuando ésta sea inculpable.

Fuera de estos casos de excepción enmarcados en la Ley, no existe posibilidad alguna de obtener permisos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que concedan a personas morales extranjeras adquirir el dominio de tierras en la República Mexicana.

Por lo que se refiere a personas físicas extranjeras, solo podrán adquirir bienes raíces, acciones o derechos reales sobre los mismos, previo permiso de la Secretaría de Gobernación, y estando en el supuesto de ser

inmigrados, sin limitación; inmigrantes, para adquirir casas para su habitación y no inmigrantes que se hayan internado en el país como asilados políticos o estudiantes, a discreción de la propia Secretaría de Gobernación.

IV. Por lo que a zonas prohibidas se refiere.

La Fracción I de Artículo 27 Constitucional establece que solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras. Continúa el precepto señalando que a los extranjeros se les podrá conceder el mismo derecho, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de su gobierno en cuanto a dichos bienes, se refiere, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder los bienes que hubiere adquirido en beneficio de la Nación Mexicana. A continuación dice:

"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."

Conforme a la práctica, el texto constitucional resulta confuso al señalar que el extranjero puede ser titular de ese derecho para adquirir el dominio de tierras, previo permiso que le otorgue el Estado. Por extranjero, debería entenderse tanto una persona física como moral pero como ya lo anotamos anteriormente, existe un criterio de la Procuraduría General de la Nación para la interpretación de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional.

Ahora bien, por zonas prohibidas debe entenderse por el texto constitucional, como la faja de tierra de cien kilómetros a lo largo de las

fronteras y de cincuenta en las playas, dimensiones dentro de las cuales el extranjero sea persona física o moral, no puede ser titular de la propiedad.

Además existen otras disposiciones legales que han ratificado tal situación o agregado alguna otra modalidad al respecto, como lo hizo la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional la cual reglamentó en su Artículo 10. la fracción I citada y amplió la prohibición establecida, a que ningún extranjero puede ser socio de sociedades mexicanas que adquieran el dominio directo en la faja de tierra referida. Por lo tanto, ni los extranjeros, personas físicas o morales ni las sociedades mexicanas que tengan o puedan llegar a tener socios extranjeros, pueden adquirir tierras y aguas dentro de la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.

El Decreto de 29 de junio de 1944, establece la necesidad del permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el caso de que algún extranjero o sociedad mexicana con socios extranjeros, desee adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones a que se refiere la fracción I del Artículo 27 Constitucional. Logicamente, si alguna de las personas mencionadas solicita el permiso para adquirir, la secretaría indicada se concreta con negar tal autorización. Sin embargo no hay una plena restricción en cuanto a esta prohibición se refiere puesto que existen diversas formas y procedimientos para que los extranjeros adquieran bienes inmuebles ubicados en zonas prohibidas, dentro de las cuales podemos mencionar la adquisición por interpósita persona, el mandato sin representación, la

constitución de sociedades con acciones al portador, las dos sociedades, los arrendamientos sucesivos, el usufructo, las membrecías de clubes y el más frecuente de todos: el fideicomiso.

Estas formas de adquisición por extranjeros de bienes inmuebles ubicados en zonas prohibidas, son algunos de los negocios jurídicos de que se valen dichas personas para soslayar, de una y otra forma la prohibición contenida en el Artículo 27 Constitucional, y forman parte además, de las consecuencias derivadas de la jerarquía jurídica.

Ahora bien, con respecto al fideicomiso, bástenos apuntar que es la figura jurídica, que en este caso concreto, ha servido de control para nuestro Gobierno en cuanto a la diversidad de negocios jurídicos indirectos utilizan los extranjeros y que a partir de 1971, ya concientes nuestras autoridades de la repercusión tan grave que causaba la falta de control en las inversiones extranjeras en zona prohibida, autorizaron al fideicomiso para dar la oportunidad a las inversiones extranjeras de adquirir inmuebles en zona prohibida, consiguiendo a la vez un control en tales adquisiciones

El acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1971, que ha autorizado a instituciones fiduciarias adquirir el dominio de bienes inmuebles ubicados en zonas prohibidas para la realización de actividades industriales o turísticas, no es otra cosa sino un subterfugio más con el carácter de legal y regulado a fin de permitir a los extranjeros burlar el espíritu de la prohibición contenida en el Artículo 27 fracción I de la Constitución (35).

(35) Hassey Perezcano, Humberto. "Análisis crítico a las Zonas Prohibidas" Tesis Profesional, UNAM p. 266

V. Por lo que a adquisición por extranjeros de sociedades mexicanas ya existentes se refiere.

El Artículo. 1o. del multicitado Decreto de 29 de junio de 1944, establece que los extranjeros sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores adquirir negociaciones o empresas, o el control sobre ellas de las ya existentes en el país.

También, al analizar el contenido del Decreto en cuestión, vimos que el Artículo 2o. establece la necesidad del previo permiso por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en el futuro se constituyan especialmente cuando por ellas se substituyan socios mexicanos por extranjeros, y en el caso de compraventa de acciones o de partes de interés, por medio de las cuales el control de las empresas pase a socios extranjeros.

Es aquí en donde la Secretaría de Relaciones Exteriores aplica con mayor amplitud la facultad discrecional de que esta investida, de acuerdo con el Artículo 3o. del "Decreto", pudiendo en este caso otorgar, negar o condicionar dichos permisos.

Por lo tanto, es necesario obtener el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando extranjeros adquieran negociaciones o empresas o el control sobre ellas, incluyendo en esta última parte las operaciones de compraventa de acciones o partes de interés, y cuando por virtud de modificaciones o transformación de sociedades mexicanas se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros.

Al respecto, resulta atinada la observación que hace Ramos Garza, al determinar lo que debe entenderse por "adquisición de negociaciones o empresas o el control sobre ellas, incluyendo en esta parte la compraventa de acciones o partes de interés."

Dice que la redacción del Decreto en este aspecto no es muy clara, por lo que puede entenderse que la intención del legislador fue la de exigir el permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, únicamente en los casos en que extranjeros adquieran el control de negociaciones o de empresas mexicanas ya existentes, y no en los casos en que la adquisición sea parcial y en virtud de ella no pase al adquirente el control de la empresa. Si se afirmara que el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores se requiere en cada caso de adquisición de acciones o de partes de interés social, aunque no implique el control de la empresa, se llegaría a aceptar un control estatal que además de no regular la inversión extranjera, entorpecería las operaciones diarias de los mercados de valores mexicanos así como quitaría la bursatibilidad a las acciones de empresas mercantiles, y contrariaría las disposiciones inherentes a los títulos de crédito en cuanto a su transmisión se refiere. (36)

El autor citado, considera que únicamente existe una forma directa para adquirir el control de una sociedad, y esta forma consiste en adquirir la mayoría de las acciones que representen el capital social de una empresa, si se trata de una sociedad por acciones, afirmación que va acorde con

(36) Ramos Garza, Oscar op. cit. p. 296

el criterio seguido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero al respecto, quisiera agregar a esta afirmación, que el control de una sociedad no opera mediante la adquisición de una mayoría de acciones, sino mas bien, mediante una mayoría de acciones con derecho a voto, que en última instancia es éste derecho de voto quien va a resolver sobre el funcionamiento y trayectoria de una sociedad, junto con los miembros que integren la Administración directa de la misma. Sin embargo, por el criterio que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto, se entiende que unicamente se requiere el permiso cuando se adquiriera en control y no en el caso contrario.

Otra forma para adquirir empresas mexicanas ya establecidas la constituye el aumento del capital social de una empresa en una cantidad mayor al monto de su capital y resolviendo los accionistas, que las acciones representativas de dicho aumento sean suscritas y pagadas por extranjeros. Aquí se evita el solicitar el permiso previo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero únicamente en el supuesto de que el extranjero no este adquiriendo por este hecho el control de la sociedad mexicana, o sea, una participación mayor al 50% del capital social de la empresa.

VI. Por lo que a adquisición de empresas mexicanas por sociedades también mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros se refiere.

También el Decreto de 29 de junio de 1944, establece la necesidad del permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para el caso de que una sociedad mexicana que tenga o pueda tener socios extranjeros desee adquirir otra empresa mexicana o el control sobre las ya existentes

en el país. Esta disposición resulta confusa por no precisar el mencionado Decreto lo que debe entenderse por adquisición y control. En este caso los términos adquisición y control resultan similares y sin embargo deben entenderse en forma distinta.

Como ya lo apunte anteriormente, el criterio seguido por la Secretaría de Relaciones Exteriores va encaminado a la necesidad del permiso previo únicamente para el caso en que por tal adquisición se haga uno poseedor de más de un 50% del capital o parte social de una empresa, porque solo así se lograría el control de la misma. Al respecto, las disposiciones legales en la materia, no precisan la necesidad de un previo permiso cuando se adquiera de una sociedad mexicana un mínimo del 50% de sus acciones. El término adquisición presupone el control de la sociedad, por lo que en este caso, es necesario el previo permiso de la mencionada Secretaría.

Las principales formas de adquisición de empresas mexicanas por sociedades también mexicanas pero con socios extranjeros, las constituyen la compra de las acciones de la empresa mexicana por otra que previamente ha constituido el inversionista extranjero para ese efecto, la compra de los activos y pasivos de la empresa mexicana por otra cuyas acciones son propiedad del extranjero, y la fusión de la empresa mexicana, como fusiónada, con otra como fusionante, cuyas acciones son propiedad del extranjero inversionista.

En el caso de compra de acciones, volveremos a insistir, sí es necesario el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, única-

mente en el caso de que por esa compra se adquiriera el control por parte de la empresa mexicana adquirente, con socios extranjeros.

En relación con la compra de activos y pasivos de empresas mexicanas, el procedimiento consiste en que una empresa mexicana con acciones que pueden ser propiedad de extranjeros, adquiere los activos y pasivos de la empresa mexicana que desea adquirir pasando por este hecho a formar parte de los activos y pasivos de la sociedad adquirente. La empresa mexicana que vendió sus activos y pasivos, tendrá como único activo el precio pagado por la venta efectuada, mismo que balanceará con su capital, y posteriormente, puede optar por disolver, liquidar o iniciar nuevas operaciones.

En este caso, como la empresa que adquiere dichos activos y pasivos no llega a tener el control de la sociedad que se los vendió, no es necesario solicitar, al efecto, el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (37).

Este procedimiento, en lo particular, considero que resulta incontestable por las consecuencias que se derivan de tal adquisición.

En cuanto a la fusión de sociedades, se crea una forma de adquirir mucho más accesible, siempre y cuando la sociedad fusionante, o sea, la sociedad mexicana con acciones que pueden ser propiedad de extranjeros, tenga un capital superior al de la sociedad fusionada, o sociedad mexicana, ya que en este caso no podría existir al momento de operar la fusión, el control de la sociedad fusionante sobre la sociedad fusionada. Sobre el

(37) Idem p. 297

particular el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores sería necesario únicamente para reformar su escritura constitutiva, en su cláusula relativa al capital social, pero no para el caso de la fusión. A contrario sensu, si sería necesario el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores por significar un control.

Sobre esta materia, la propia Secretaría de Relaciones Exteriores no ha unificado un criterio a seguir. Por ejemplo: Al solicitar un tercero a dicha Secretaría un permiso para constituir en unión de otras personas una Sociedad Anónima mexicana, este debe manifestar en su escrito los elementos esenciales que integrarán dicha sociedad, tales como su denominación, domicilio, duración la cláusula de admisión o exclusión de extranjeros y por supuesto el objeto de la misma. Ahora bien, cuando la sociedad que desea constituir establece dentro de su objeto el poder adquirir empresas industriales o comerciales, incluyendo sus acciones, activos, derechos y obligaciones, la Secretaría de Relaciones Exteriores se concreta con adicionar ese objeto social agregándole en el texto del mismo la necesidad del previo permiso de esa Secretaría. Este agregado que inserta la Secretaría en los permisos a que me refiero, reflejan el criterio de que aunque dicha adquisición de acciones no implique el control de una sociedad, es necesario el permiso de dicha Secretaría, algunos funcionarios de la misma así lo consideran. Me imagino el trabajo de los funcionarios si tuvieran que atender las solicitudes de permisos de todos los usuarios de la empresa Teléfonos de México, S. A.

El criterio que debería prevalecer en la Secretaría de Relaciones Exteriores al respecto, sería el que cualquier persona moral requiere del permiso previo para adquirir acciones de una sociedad constituida, cuando esa adquisición implique el control extranjero sobre la sociedad mexicana o la sustitución de socios mexicanos por extranjeros.

Además de los criterios anotados, existen políticas que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha venido adoptando y aplicando a través del tiempo. Dichas políticas forman el bloque de criterios cambiantes e inciertos y crean, como consecuencia, la incertidumbre del inversionista extranjero. No por esto quiero decir que no apruebo la actitud cambiante de criterios y políticas, ya que ese cambio corrige fallas en cuanto a la aplicación de una determinada norma, pero debería de prevalecer dicha actitud en la Secretaría de Relaciones Exteriores, no por temor a ser atacados sus criterios legalmente, sino con base en la conveniencia y provecho que represente determinada inversión para nuestro país.

CAPITULO CUARTO

EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944 COMO MEDIO REGULADOR DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

A. - La Inversión Extranjera

- a) Su importancia
- b) Forma de aceptarla
- c) Los medios de control.

B. - Aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 a cargo de la
Secretaría de Relaciones Exteriores.

La solución propuesta.

CAPITULO CUARTO

EL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944 COMO UN MEDIO REGULADOR DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Es del conocimiento de todos, que una de las principales razones que llevaron al Ejecutivo a expedir el Decreto de 29 de junio de 1944 fue la regulación, en cierta medida, de las inversiones extranjeras que encontraban en nuestro país la seguridad y el rendimiento necesarios, en perjuicio de nosotros mismos.

México necesitaba de un medio que frenara la afluencia de capitales extranjeros que huían de sus países de origen atemorizados por los grandes conflictos mundiales que se suscitaban en aquél entonces. Dichos capitales se empleaban faculmente en adquisiciones y acaparamientos de determinados inmuebles y empresas agrícolas, ganaderas, forestales, industriales y comerciales, afectando por este hecho, la distribución de nuestra propiedad territorial y la participación directa de los mexicanos en el desenvolvimiento económico del país.

Además, era necesario evitar que en el futuro no surgieran problemas internos o internacionales, tales como una súbita inversión de capitales originada por conveniencias transitorias y, posteriormente, la emigración de ellos como resultado de su falta de vinculación con los intereses permanentes de nuestro país. Era indispensable acrecentar la producción en todos sus

campos, y encauzar los capitales sobrantes en el país hacia la formación de nuevas fuentes de rendimiento que ofrecieran estabilidad.

Por todas las razones mencionadas, fue plenamente justificable la expedición del Decreto de 29 de junio de 1944. En la actualidad, este Decreto representa para el Gobierno Mexicano, un instrumento muy amplio para regular las inversiones extranjeras directas en nuestro país, y para los particulares, representa un medio más que les permite seguir creando una serie de subterfugios y evaciones a los preceptos legales existentes, burlando consecuentemente, nuestro Máximo Ordenamiento.

I. LA INVERSION EXTRANJERA

a) Su importancia.

No podemos ser ajenos a la importancia que reviste la inversión extranjera en nuestros días. La cuantía de inversiones y sus diversas modalidades, así como cierta falta de precisión en las disposiciones legales sobre esta materia, han suscitado grandes problemas jurídicos, económicos y sociales.

Los países en vías de industrialización, para poder mantener un ritmo aceptable de desarrollo, requieren la inversión constante de grandes capitales, pues de otro modo su crecimiento se estancaría o por lo menos se volvería muy lento; pero en la mayoría de los casos, los inversionistas locales no cuentan con recursos suficientes, por lo que éstos países se han visto obligados, quieranlo o no, a aceptar la inversión extranjera.

En México, la inversión extranjera destinada a fines económicos, adquiere importancia para el desarrollo del país durante el Porfiriato, des-

tinándose en esa época, como ya lo vimos, al establecimiento de empresas extractivas o de servicios públicos, como el petróleo, la energía eléctrica o los ferrocarriles. Esta situación se prolonga durante los primeros gobiernos postrevolucionarios, con fricciones más o menos graves entre éstos y los capitalistas extranjeros, hace crisis con la expropiación de las compañías petroleras y a partir de ése momento, éste tipo de inversión decrece hasta casi desaparecer, con la nacionalización de la energía eléctrica y la mexicanización del azufre.

En la actualidad, la tendencia a la mexicanización de las empresas es palpable, pero sin prescindir de capitales provenientes del exterior, ya que estos inician la etapa de consolidación de las actividades comerciales e industriales.

b) Forma de aceptarla.

Existen diversas posturas con respecto a la forma de aceptar las inversiones extranjeras, mismas que son necesarias analizar para poder determinar aquella que resulte más favorable para el avance y desarrollo de nuestro país.

Méndez Silva menciona tres, a saber:

1. Aquella que acepta la inversión extranjera sin ninguna restricción. Dice que esta postura fue históricamente adoptada por aquellos gobiernos que veían en la inversión extranjera su único medio de desarrollo. Por este motivo, se establecían regimenes jurídicos y fiscales sumamente accesibles, de exagerado fomento y de consecuencias y efectos nocivos para un

sano e independiente desarrollo. Era así como se permitía que el capital extranjero se estableciera en lugares estratégicos, sin que se tomara en cuenta las necesidades sociales del país que recibía dicha inversión. Pone como ejemplo, la construcción de vías férreas en México, que atravesaban zonas desérticas para transportar las materias primas que se extraían mientras dejaban incomunicado y desarticulado el país.

Otro grave mal que causa este tipo de inversión sin restricción, es la descapitalización del Estado receptor, al enviar el Estado inversionista a su país de origen, sumas enormes de intereses y ganancias. También, el desplazamiento de las empresas nacionales por capitales extranjeros, constituye otro factor negativo, ya que los Estados inversionistas sustentan mayor experiencia y un buen respaldo económico y publicitario; representan una competencia prácticamente invencible.

"Es posible encontrar todavía argumentos a favor de este primer supuesto, que no dejan de estar vinculados con los grandes intereses o con la línea ideológica que se pronuncia por la libre empresa. Es lógico pensar que entre los partidarios de esta posición se encuentran los sectores inversionistas de los grandes centros industriales, quienes no ven más allá de sus propios intereses y encuentran incomprensible el hecho de que se tomen determinadas medidas en su contra. Es frecuente encontrar que las disposiciones que nosotros estimamos indispensables para estructurar una sana política de desarrollo, son atacadas por sus tratadistas, a veces con exagerada severidad, a veces con un tono paternalista." (1)

(1). Méndez Silva, Ricardo. "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1969. p. 17

2. Una segunda posición, continúa Méndez Silva, es aquella que se pronuncia en contra de la inversión extranjera, misma que obedece a planteamientos ideológicos, como en el caso de la China Popular que se levantó en 1948 de la nada económica sin necesidad de inversiones extranjeras directas. Esta autarquía sería un resultado de absurdos y furibundos nacionalismos.

No creo que en el caso concreto de México, sea necesario elevar el nivel de vida, fomentar la educación en su más alto nivel, crear nuevas industrias, perfeccionar la tecnología, etc., basados en la ideología de que al aceptar las inversiones extranjeras, llegaríamos a enajenar nuestra economía, y por lo tanto, a la imposibilidad de lograr el fin propuesto.

No es aceptable esta postura porque si lo fuera, seríamos un pueblo cada día más atrasado en comparación con aquellos países que aceptan la intervención de capitales extranjeros para su beneficio y como medio para su desarrollo.

Como afirma Servan-Schreiber: "... la supresión de la inversión americana en Europa sólo acrecentaría la necesidad de importar productos fabricados en América." (2). Si esto le sucediera a Europa, que podríamos pensar si se llegase a suprimir en México la inversión extranjera.

3. Una tercera postura-a mi parecer la más aceptable - sería la ecléctica, misma que resulta más apegada a la realidad. "Tenemos la convicción de que la inversión extranjera puede presentar grandes desventajas en una estructura económica débil, pero puede también aportar importantes beneficios. Sabemos que las inversiones extranjeras a lo largo de la historia, han tenido como única finalidad el obtener cuantiosas ganancias, sin tomar en cuenta el desarrollo del país receptor. Es por eso que los países que abren sus puertas a la inversión extranjera, no lo deben hacer en una forma ilimitada, sino que deben necesariamente sentar bases legislativas de

(2) Servan-Schreiber, Jean Jacques. "El Desafío Americano". Santiago de Chile, 1968. p. 39

control al capital extranjero, señalar los campos y los renglones económicos en los que puede participar, con el objeto de que sus efectos no sean dañinos, sino que por el contrario, beneficios." (3)

Los países atrasados en su desarrollo, viven convencidos de que la inversión extranjera es imprescindible para su avance económico, sin embargo, la ven con desconfianza e implantan legislaciones y políticas para controlarla y procuran que capital y empresarios locales participen asociados con las empresas de fuera. Esto hace pensar que en este tipo de países se tiene un temor bien fundado de que al aceptar incondicionalmente la inversión extranjera, se favorece al colonialismo económico; por eso, se procura defenderse ante él. Es, después de todo, una reacción legítima.

"Lo que suceda en el futuro dependerá en buena parte de lo que los países exportadores de capital hagan, porque de ellos depende infundir confianza para que la inversión extranjera se transforme en una forma auténtica de colaboración internacional, y no como una imposición de parte de otros países." (4)

Es por eso que me inclino hacia la posición ecléctica ya planteada, tomando en consideración que las soluciones a los problemas que plantean en la actualidad las inversiones extranjeras, deben basarse en la idea de desarrollo y destino de México.

(3) Méndez Silva, op. cit: p. 18

(4) Comité Bilateral, op. cit: p. 60

Los países exportadores de inversión, han logrado su desarrollo a base de expandir su territorio, su campo industrial, su campo comercial y el control técnico y administrativo sobre la industria y comercio de los países que reciben su inversión. Este debe de ser nuestro cambio a seguir.

c) Los medios de control

Del inciso anterior se desprende la necesidad que representa la inversión extranjera, principalmente para aquellos países subdesarrollados. Lógicamente, ante esta posición, es necesario que el Estado ejerza un control sobre dichas inversiones, porque de no ser así, se vería perjudicado por la gran fuga de divisas que saldrían al extranjero, ocasionándole una tremenda descompensación económica.

Los países receptores de inversión extranjera, la han pretendido controlar por medio de legislaciones que regulen y restrinjan dicha inversión.

Actualmente en México existen muchas disposiciones legales sobre inversión, pero todas éstas integran un cúmulo de reglas de distintas épocas y para diversos fines. En una entrevista que se le hizo al Dr. Miguel Wionczek (5) expresó que esas reglas son, además, anticuadas y no toman en cuenta el papel tan importante de la importación de la tecnología. Y ante esta realidad alarmante, continuó diciendo que el principal objeto del Estado debería ser el de disminuir la dependencia económica de México en una sola fuente de inversión extranjera y tecnológica, porque actualmente el 80% de la inversión y de la tecnología proceden de un solo país: Estados

(5) Periódico Excélsior de 4 de octubre de 1972.

Unidos de Norteamérica.

No dudo que la mayor parte de la inversión extranjera, como dice Wionczek, provenga de una sola fuente de riqueza, pero sin embargo, se ha procurado porque esa inversión encuentre en nuestro país un control que la regule. Por ejemplo, los controles que se aplican a la inversión extranjera están formados por doctrinas o disposiciones que aseguran la efectividad de dicha inversión y entre las que podemos mencionar: 1. La doctrina aportada por nuestro derecho del jurista argentino Carlos Calvo o mejor conocida como "Cláusula Calvo", misma que ya fue comentada anteriormente; 2. La implantación de la zona prohibida; 3. La nacionalización de determinadas ramas de la producción y del comercio; 4. El otorgamiento ficticio de una nacionalidad a las personas morales, con el fin de someterlas a su propio orden jurídico y así poder controlar el porcentaje de inversión de su constitución y modificación; y 5. Todas aquellas disposiciones directamente aplicables al inversionista extranjero, sea persona física o moral, que integran en forma muy dispersa la legislación que en materia de inversiones extranjeras existe en México. Cabe hacer mención de que el Decreto de 29 de junio de 1944, representa para nuestro gobierno, en la actualidad, un medio muy importante para controlar las inversiones extranjeras, a pesar de como ya lo afirmamos anteriormente, no debería de aplicarse por haber dejado de tener vigencia.

Ahora bien, si nuestro gobierno va a continuar aplicando la política ya implantada con respecto a las inversiones extranjeras es de recomendar

que se prefieran aquéllas inversiones que beneficien más a nuestro país y que sigan las bases siguientes: deben seleccionarse, preferentemente, las inversiones que provengan de extranjeros residentes en el país por ser estas las que más garantías pueden otorgar, por el contrario de las inversiones extranjeras provenientes directamente del extranjero; deben respetar las leyes e instituciones mexicanas así como incorporarse plenamente a la actividad económica del país; deben representar un papel complementario en el financiamiento del desarrollo económico y contribuir al aumento progresivo del volumen de inversión productiva y no acudir a campos que se encuentren saturados; deben ayudar a introducir nuevas técnicas de producción; deben entrar a campos que tiendan a estimular y no a desplazar o a impedir el desarrollo futuro de las empresas nacionales; deben coadyuvar eficazmente en forma directa o indirecta, a la diversificación del comercio exterior y a la sustitución de importaciones; deben asociarse preferentemente con el capital nacional; se debe procurar porque la fuente de riqueza de donde proviene la mayor parte de la inversión extranjera, no se constriña a un solo país sino por el contrario se diversifique, proveniente del mayor número posible de países; y por último, promover la reinversión de las utilidades obtenidas de la inversión extranjera, ya que "al seguir reinvirtiéndose las utilidades durante un período caracterizado al mismo tiempo por el crecimiento continuo de la nueva inversión extranjera, no debería excluirse la posibilidad de que llegue el momento en que para asegurar la rápida expansión de las em-

presas extranjeras bastará la sola reinversión de sus utilidades. Al alcanzar esta nueva fase puede fácilmente presentarse una situación en función de alguna crisis imprevista de origen interno o externo en que el proceso se invierta por completo iniciándose la repartición rápida de las utilidades sobre el valor acumulado de la inversión exterior total sin las entradas del nuevo capital. En tal circunstancia la libertad de acción de la política económica del país receptor de la inversión extranjera se verá seriamente coartada, convirtiéndose el problema del servicio de las obligaciones con el exterior en un factor más importante que los objetivos económicos internos." (6)

Personalmente considero que estas bases propuestas, las está encausando nuestro actual gobierno, y sea que se legisle o no en un futuro la inversión extranjera en forma particular, servirán sin duda de corolarios para nuestra política económica.

(6) Wionczek, Miguel S. "El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera". México, 1967. p.22

II. - APLICACION DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944 A
CARGO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

La aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944, quedó en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que poco ha tenido que ver con la política económica del país. Sabemos que el "Decreto" confiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores la facultad de orientar las inversiones extranjeras, lo cual se antoja impropio desde un punto de vista estrictamente funcional. Dicha Secretaría no está estructurada ni tiene a su alcance los medios necesarios para juzgar, de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico nacional, acerca de la conveniencia o inconveniencia de las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, en la actualidad, la intervención de la mencionada Secretaría se ha limitado a verificar, por medio de los permisos que se le solicitan, que la inversión que se pretende efectuar no viole ninguna de las disposiciones legales vigentes. Pero no termina aquí su intervención, sino que además, la actividad administrativa de dicha Secretaría se ha convertido en la antesala que deberá aguardar la solicitud que se presente ante la misma, en virtud de que las políticas y criterios que imperan en materia de inversiones extranjeras, no le permiten decidir sobre diversos campos, originando como consecuencia la tediosa y tardada asesoría y consulta de diversas dependencias. Se entiende, entonces, que las consideraciones de tipo económico desempeñan, para la propia Secretaría, un papel secundario, con lo cual la aplicación del régimen en vigor

se ha reducido fundamentalmente a un mero escrutinio de disposiciones legales. Y en relación con el "Decreto", no existe la menor duda de que es una disposición de control importantísima en relación con la inversión extranjera al cual, más que imputarsele las inconsistencias de su articulado, se debe hacer porque cese su aplicación ya que no tiene fundamento legal alguno. Sin embargo, la solución no es tan sencilla como parece, pero trataré de expresarla a continuación:

La solución propuesta.

Reconocida la necesidad de la inversión extranjera y la forma de aceptarla, así como establecido el papel que representa para dicha inversión el Decreto de 29 de junio de 1944, bástenos finalizar con la solución que se propone para continuar regulando y controlando, en una forma más efectiva, la inversión de capitales extranjeros.

Hay que enfocar la atención en principio, en la necesidad urgente de coordinar los criterios que imperan en la actualidad en materia de inversión extranjera. A continuación, se debe determinar el organismo encargado de implantar y llevar al cabo dichos criterios. Finalmente, procurar porque no se constriña la materia de que se trata en bloques o limitaciones rígidos, sino que se prevea cierta flexibilidad, por conveniencia, para la inversión.

En relación con la coordinación de criterios en materia de inversiones extranjeras, es necesario reglamentarlos, ya que en la actualidad, y con base en la amplísima facultad de que está investida la Secretaría de Relaciones

Exteriores para otorgar, negar o condicionar los permisos que se le soliciten, se crea cada vez con mayor intensidad, la incertidumbre en los particulares con respecto a las políticas a que deberán de sujetarse.

Mucho se ha hablado de la necesidad de reglamentar dichos criterios con base en la legislación que debería de existir en materia de inversiones extranjeras.

Se ha dicho, que si bien la inversión extranjera ofrece ángulos complicados, el sujetarlos a un perímetro legal no es una tarea imposible. Que tal vez demande estudios elaborados pero es una meta perfectamente alcanzable. Que el desarrollo sólo puede ser alcanzado con base en inteligentes sistemas de planeación, donde quede delimitada, en forma congruente y armónica la participación de los diversos sectores económicos, de donde se tienen que buscar fórmulas que regulen diversas realidades sociales. Que el dictar un ordenamiento en esta materia, no constituye una solución extremista, sino por el contrario, se hará en una época de innegables atractivos económicos. Que al país receptor de la inversión extranjera le interesa, porque establece un régimen proteccionista para su desarrollo, dicta medidas para evitar el control de sus industrias básicas y la exagerada influencia política de tales inversiones. Por otro lado, al inversionista le interesa el régimen, porque encontrará codificadas todas las disposiciones aplicables a su inversión y perfectamente delimitados sus derechos y sus obligaciones. Se dice también que de existir una legislación sobre la materia, el inversionista encuentra, no el inseguro régimen de medidas polí-

ticas y administrativas que pueden variar con la misma facilidad con que han sido elaboradas, sino que un cuadro legislativo que señala en detalle la reglamentación a la que se sujetan los capitales extranjeros. (7)

Hay quienes no siguen este criterio y se inclinan por una postura imparcial, diciendo que los riesgos que las inversiones extranjeras representan, deben reducirse al mínimo mediante la selección de las mismas, enfocando la solución de la reglamentación, en la actualización que merece cada disposición que se relacione o refiera a inversiones extranjeras.

Hay quienes afirman también, que las inversiones extranjeras presentan problemas de suma complejidad que demandan soluciones elásticas y que al establecer un marco preciso o rígido con medidas de control sobre capitales provenientes del exterior, podría dar como consecuencia una fuga o una disminución de la inversión foránea.

En lo personal opino que los criterios seguidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores con base en el Decreto de 29 de junio de 1944, que sin duda alguna se sigue aplicando, no integran una forma efectiva de control de las inversiones extranjeras y por lo tanto entorpecen y complican cada día más la reglamentación tan dispersa que existe sobre la materia. Es necesario pues, una legislación, que sin perder la flexibilidad necesaria en este caso, abarque toda materia regulada hasta ahora por el Decreto de

(7) Méndez Silva, Ricardo, op. cit. p. 20

29 de junio de 1944 y haga posible la certeza en la inversión, con base en criterios coordinados, cambiantes y precisos según las necesidades de nuestro país. Este camino a seguir seguramente eliminaría la arbitrariedad administrativa, conservando la administración, sin embargo, el arbitrio o la discrecionalidad necesaria cuando así lo exigieran las circunstancias.

La dependencia del Ejecutivo que considero más adecuada para que por medio de ella se lleve al cabo la aplicación de la Ley propuesta, sería la Secretaría de Industria y Comercio quien tendría las facultades necesarias para proveer el cumplimiento de dicha Ley. Esta Secretaría debería de estar auxiliada por una Comisión de Estudio sobre Inversiones Extranjeras, la cual podría estar integrada por representantes especializados de cada una de las Secretarías de Estado que tengan conexión o relación con la inversión. Considero también importante, tomar en cuenta a representantes de empresas estatales y del sector privado como complemento de integración y funcionamiento de dicha Comisión. Esta Comisión se encargaría de fomentar las inversiones extranjeras que más beneficios reporten al país.

Por último, sería necesario un control que permitiera observar el incremento que va teniendo la inversión extranjera en determinadas ramas de la producción. Este control estaría encomendado a la propia Secretaría de Industria y Comercio la cual lo podría realizar por medio de un Registro especializado para Inversiones Extranjeras. Dicho Registro tendría en todo

momento una descripción detallada y completa de las inversiones extranjeras. Se asentaría en el Registro el dato relativo a la autorización para invertir, la cuantía y la naturaleza de la inversión y lo relacionado con la personalidad y domicilio del inversionista así como las condiciones o limitaciones que en su caso, se hubieran establecido al otorgarse el permiso respectivo.

Todas estas proposiciones integran únicamente ideas fugaces en relación con la necesidad de prescindir del Decreto de 29 de junio de 1944. El profundizar su estudio, implicaría la elaboración de otro trabajo, que no sería materia del presente, pero sin embargo, se han demostrado algunas de las consecuencias derivadas de su aplicación y la necesidad de resolver en una u otra forma su inoperancia, base fundamental de la solución para alcanzar la superación y estabilidad que merecen nuestras máximas instituciones.

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

CAPITULO V
CONCLUSIONES

1. El Decreto de 29 de junio de 1944 y las inversiones extranjeras tienen una íntima relación, ya que una de las principales causas que llevaron al Ejecutivo a expedir dicho Decreto, consistió en la necesidad urgente de controlar la inversión de los capitales provenientes del exterior.

2. La suspensión de garantías decretada en México el 10. de junio de 1942 fue plenamente justificable y apegada a los preceptos legales que sobre suspensión de garantías establece nuestra Carta Fundamental en su Artículo 29.

3. La suspensión de garantías debe implicar una cesación temporal y espacial de las mismas, cesación motivada por un grave peligro o conflicto, y ni el poder Legislativo ni el Ejecutivo pueden extender dicha suspensión cuando la situación que le dió origen haya desaparecido.

4. La expedición del Decreto de 29 de junio de 1944 es justificable y su contenido fue plenamente constitucional, ya que su promulgación la hizo el Poder Ejecutivo, con base en las facultades que para legislar durante el estado de emergencia, le concedió el decreto de suspensión de garantías de 10 de junio de 1942.

5. Durante la época del estado de emergencia, el Decreto de 29 de junio de 1944 constituyó para México una disposición adecuada hacia los problemas inmediatos a resolver, en virtud de la imperiosa necesidad que existía para controlar la desmedida afluencia de capitales extranjeros que

al huir de su país de origen, encontraban en el nuestro la seguridad y el rendimiento necesarios para, posteriormente, emigrar y descompenzar la balanza económica de nuestro país.

6. Mediante decreto de 28 de septiembre de 1945 se levantó la suspensión de garantías decretada en 1942 y se restableció el orden constitucional en toda su plenitud. Dicho decreto ratificó expresamente algunas de las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante el período de emergencia, sin incluir dentro de dicha ratificación, al Decreto de 29 de junio de 1944. Sin embargo, el Congreso de la Unión por medio del decreto de 28 de septiembre de 1945 declaró subsistentes, en forma indefinida, unas medidas legislativas que, por provenir de autorizaciones de validez y ejecutabilidad transitorias conforme al Artículo 29 Constitucional, debieron ser despojadas de su imperio normativo al desaparecer el estado de guerra. Por consiguiente, al hacer el Poder Legislativo dicha ratificación violó las garantías de seguridad jurídica, consistentes en las medidas que se adopten por el Presidente de la República Mexicana en ejercicio de las facultades o autorizaciones previstas en los Artículos 29 y 49 de la Ley suprema, deben ser válidas y eficaces mientras subsista la situación de emergencia en la que deben operar. También se infringió la garantía de competencia constitucional consagrada en la primera parte del Artículo 16 Constitucional, ya que el Poder Legislativo no tiene competencia para ratificar leyes y ordenamientos elaborados por el Ejecutivo de la Unión. La garantía de legalidad consignada también en el Artículo 16 Constitucional fue asimismo violada.

ya que el Congreso de la Unión ratificó leyes y ordenamientos ya existentes sin fundamento legal alguno. De lo anterior se desprende que el decreto de 28 de septiembre de 1945 es inconstitucional, y ninguna norma por él ratificada debió de tener vigencia.

7. No obstante lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores, después de una amplia interpretación al Artículo 6o. del decreto de levantamiento de la suspensión de garantías de 28 de septiembre de 1945, considera que el Decreto de 29 de junio de 1944 continúa en vigor, ya que es una disposición emanada del Ejecutivo durante la emergencia y relacionada con la intervención del Estado en la vida económica.

8. El Decreto de 29 de junio de 1944 carece de vigencia ya que el mismo estableció la temporalidad de su aplicación, -el estado de emergencia-, y el decreto de 28 de septiembre de 1945 así lo dispuso al establecer en su Artículo 5o. que no se ratificaban las disposiciones expedidas con vigencia limitada a la emergencia, o aquellas de cuyo texto apareciere declarado que se basaran en la suspensión de alguna o algunas garantías individuales.

9. La Secretaría de Relaciones Exteriores, fundamenta la facultad discrecional que tiene, en relación con el otorgamiento de permisos, en el Artículo 3o. del Decreto de 29 de junio de 1944, ya que de otra forma, según la facultad que le concede la fracción VII del Artículo 3o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dicha Secretaría no podría gozar de la discrecionalidad para otorgar, negar o condicionar los permisos que le soliciten.

10. La facultad discrecional debe ejercerse dentro de los límites que fije el Derecho en la constitución, las leyes y los reglamentos. No deben satisfacerse fines personales sino de interés público. Para ejercer esa discrecionalidad, es necesario tener conocimientos técnicos, clasificar legalmente la situación de que se trate y posteriormente decidir la autoridad si debe o no debe actuar. Sólo así se podrá evitar la arbitrariedad administrativa.

11. De la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1944 se han derivado muchos criterios que integran las disposiciones existentes de control en materia de inversiones extranjeras.

12. La Comisión Mixta Intersecretarial formada por acuerdo de 29 de mayo de 1947, constituyó un organismo que inició la coordinación de los criterios que adoptaba la Secretaría de Relaciones Exteriores en relación con el otorgamiento de permisos, y no creo que haya sido una buena medida, el haber dejado de funcionar a partir de 1953, año en que dictó su última norma, en virtud de que constituía un organismo apto y favorable para coordinar y unificar criterios en relación con las inversiones extranjeras.

13. Es necesario enmarcar varios campos de inversión dentro de sólidos preceptos legales, ya que existen criterios que sigue la Secretaría de Relaciones Exteriores con base en simples oficios o circulares intersecretariales que emiten opinión respecto de determinada actividad y su forma de limitarla, pasando por alto los textos legales existentes sobre la materia.

14. Además de los criterios que ha adoptado la Secretaría de Relaciones Exteriores, existen políticas que ha venido aplicando a través del tiempo, las cuales forman el bloque de criterios cambiantes e inciertos que crean, como consecuencia, la incertidumbre del inversionista extranjero.

15. El Decreto de 29 de junio de 1944 representa para el gobierno mexicano, un instrumento muy amplio para regular las inversiones extranjeras en nuestro país, y para los particulares, representa un medio más que les permite seguir creando una serie de subterfugios y evaciones a los preceptos legales existentes, burlando consecuentemente, nuestro Máximo Ordenamiento.

16. México necesita de la inversión extranjera, y su política a seguir es aceptarla siempre y cuando venga a acelerar y a promover nuestro desarrollo, sin desconocer el derecho del inversionista a obtener una legítima ganancia por su inversión.

17. Al inversionista extranjero se le debe de ofrecer la seguridad jurídica que merece al realizar su inversión, mediante la legislación necesaria en ésta materia, ya que de este modo podrá encontrar codificadas todas las disposiciones aplicables a su inversión y perfectamente delimitados sus derechos y sus obligaciones.

18. La Secretaría de Relaciones Exteriores no está estructurada ni tiene a su alcance los medios necesarios para juzgar, de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico nacional, acerca de la conveniencia

o inconveniencia de las inversiones extranjeras directas, y proponiendo como solución, coordinar los criterios existentes en materia de inversiones extranjeras dentro de un ordenamiento normativo, le correspondería a la Secretaría de Industria y Comercio seleccionar, auxiliada por una Comisión de Estudio sobre Inversiones Extranjeras, aquellas que reporten mayores beneficios en el desarrollo y destino de México.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar V., José "Breves consideraciones acerca de las Leyes de Emergencia". Facultad de Derecho UNAM. México, 1945
- Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" Tomo V. Buenos Aires, Argentina, 1956
- Bobadilla Morineau, Luis "Algunas formas y controles de la Inversión Extranjera" Facultad de Derecho. UNAM, México, 1969
- Burgoa, Ignacio "Las Garantías Individuales", México, 1970
- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones." México, 1967
- Castroparedes Ortiz, Joaquín "El Artículo 29 Constitucional y la Suspensión de Garantías". Facultad de Derecho. UNAM. México 1958
- Comité Bilateral de Hombres de Negocios México-Estados Unidos-Sección Mexicana "Inversiones Privadas Directas en México". México, 1971.
- Espinosa de los Reyes, Jorge "Relaciones Económicas entre México y Estados Unidos, 1870-1910" México 1951
- Espinosa Pallares Germán. "El extranjero en la Sociedad Anónima Mexicana". Facultad de Derecho UNAM. México 1972
- González Ramírez, Manuel "Los llamados Tratados de Bucareli". México, 1939
- González Roa, Fernando "El aspecto agrario de la Revolución Mexicana". México, 1919

- Hassey Perezcano, Humberto "Análisis crítico a las Zonas Prohibidas". Facultad de Derecho UNAM México, 1972
- Macedo, Pablo "¿Estado de Derecho o Estado de Guerra?". Discurso que pronunció ante la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación. México, 1971.
- Manifiesto a la Nación del 12 de abril de 1862
- Méndez Sívila, Ricardo "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1969
- Mendoza Mariscal, David "Inconstitucionalidad de la legislación complementaria de las fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional". Escuela Libre de Derecho, México 1970.
- Minvielle M., Carlos "Intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las Sociedades Mercantiles". Facultad de Derecho UNAM. México, 1960
- Ramos Garza, Oscar "México, ante la Inversión Extranjera", México, 1972
- Sánchez Lugo, Manuel "Las Inversiones Extranjeras; un Régimen Jurídico". Facultad de Derecho UNAM. México, 1960
- Sayaguez Laso, Enrique "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo, Uruguay, 1953
- Sempe Minvielle, Carlos "La Legislación de emergencia y su proyección en cuanto a la capacidad de las Sociedades Extranjeras en México" Facultad de Derecho. UNAM México, 1970

- Servan-Schreiber, Jean Jacques "El Desafío Americano". Santiago de Chile, 1968
- Siqueiros, José Luis "Las Sociedades Extranjeras en México". México, 1953
- Siqueiros, Jose Luis "Síntesis del Decreto Internacional Privado." Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 1971.
- Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1970
- Tena Ramírez, Felipe "Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano." Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Nos. 25, 26, 27 y 28. México 1945.
- Wionczek, Miguel S. "El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera" México, 1967.
- Wright, Harry K. "Foreign Enterprises in México." Laws and Policies. The University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1971.

Legislación y disposiciones administrativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Ley de Vías Generales de Comunicación

Ley de Pesca de 31 de diciembre de 1949

Ley Federal para el Fomento de la Pesca.

Ley General de Población

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley de Industria Cinematográfica

ADMINISTRACION CENTRAL

M. N. N. N.

Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 Constitucional.

**Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo
27 Constitucional.**

Decreto de lo. de junio de 1942

Decreto de 29 de junio de 1944

Decreto de 28 de septiembre de 1945

Decreto de 30 de junio de 1970

Decreto de 30 de abril de 1971

Acuerdo de lo. de agosto de 1939

Acuerdo de 17 de abril de 1945

Acuerdo de 27 de mayo de 1947

**Oficio de la Secretaría de Industria y Comercio No. 1859 de 13 de
enero de 1971.**