Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

VIGENCIA FRENTE A LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA DEL DECRETO DE 29 DE JUNIO DE 1944

Por Anita González Rodríguez*
y Ricardo Quilantán Ortuño*

Sumario: 1. Introducción. 2. Consideraciones sobre el Decreto. 3. Criterio emitido por la Suprema Corte. 4. Interpretación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. 5. Validez del Decreto ante otros ordenamientos legales. 6. Propuesta.

CONSIDERANDO

Primero. Es frecuente observar al jurista que está en contacto con la norma ya sea como postulante o bien como parte integrante de los organismos de impartición de la justicia y que al momento de confrontar las cuestiones relativas a la imposición de la Ley se encuentra ante la presencia de múltiples problemas que no han sido resueltos o bien con antagonismos que no presentan solución conforme a la técnica jurídica surgidos en razón de la oscuridad y contraposición de algunos preceptos legales, todo lo cual acarrea desconfianza en las instituciones.

Con el propósito de buscar la seguridad jurídica del gobernado, es necesario establecer un criterio uniforme respecto al caso concreto del decreto de fecha 29 de junio de 1944, especialmente en lo que se refiere a su actual alcance.

Segundo. A consecuencia de la suspensión de garantías individuales y de conformidad con el artículo 49 Constitucional se autorizó en el año de 1942 al Ejecutivo de la Unión para legislar dictando para el efecto disposiciones sobre todo en la rama de Administración Pública, emitiendo al respecto el decreto de fecha antes citada publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio del mismo año, en donde a la par de algunas medidas administrativas para regular la inversión extranjera se estableció en su artículo 2º "asimismo, y durante el período a que se refiere el artículo anterior será necesario el premiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

1. Para la constitución de sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros.

2. Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan.

3. Para concertar operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere.

Además de la facultad discrecional de la referida secretaría para negar o condicionar este permiso (Artículo 3º decreto del 29 de junio de 1944), esta medida fue dictada como resultado de la situación económica de México provocada por la Segunda Guerra Mundial, e incluso en la parte expositiva del propio decreto se podía leer que este se emitía: "en vista de la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes por extranjeros o sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros", de su interpretación literal se desprende que la obligación de obedecer este decreto jurídicamente debería desaparecer al restablecerse el orden constitucional, debido a su carácter de transitoriedad lo que no aconteció ya que una vez levantada la suspensión por Decreto de 28 de septiembre de 1945 que entró en vigencia el primero de octubre del mismo año en el que se establecía que todas las disposiciones dictadas por Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de la facultad legislativa conferida en virtud de la suspensión de garantías quedaban sin efecto, señalando sólo como excepción los casos que marcaban medidas de carácter administrativo (CFR. Artículos 4 y 5).

En ningún momento se determinó si quedaba vigente o no la obligación de solicitar permiso previo a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de nuevas sociedades civiles o mercantiles pero es innegable que la medida ya no se justificaba en vista de que las causas que le habían dado origen habían cesado, pero tal vez por razones de carácter político se siguió utilizando hasta tal extremo que en un momento dado llegó a regir en nuestro país toda la vida de la inversión del capital extranjero ya fuese directa o indirectamente hasta antes de la publicación de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera.

Sin embargo, es incuestionable que la práctica había dado vida a un decreto dudosamente en vigencia y surgido por causas ya en la actualidad anacrónicas y para evitar problemas de interpretación la nueva ley debería derogar expresamente la disposición anterior, quedando consecuentemente la práctica que imponía el Decreto de 29 de junio de 1944 totalmente fuera de vigor.

La medida anterior hubiese sido la más conviente desde el punto de vista jurídico, pero nuevamente la Ley de Inversiones Extranjeras no señala ningún criterio a seguir en relación a la vigencia del Decreto del 44 lo cual sirvió sólo para seguir aplicando al caso concreto las sanciones originadas por la omisión al previo permiso que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe tener toda sociedad mercantil.

El clima de desconcierto se atenuó precisamente en el campo en que debía haber mayor seguridad jurídica ya que el inversionista extranjero se encuentra ante la disyuntiva de pedir un permiso previo ante la Secretaría de Relaciones Exteriores apoyándose en un decreto anacrónico o a omitir el trámite por ser inadecuado a la época e injustificable al marco jurídico teniendo que hacerse acreedor a una sanción y por lo mismo es contradictorio e irónico encontrar opiniones como la emitida por el ex-presidente de México Lic. Echeverría: "la inversión extranjera encuentra en México la seguridad de nuestra legislación, estabilidad política, un amplio marco de infraestructura, irrestricta convertibilidad cambiaria y solidez financiera y crediticia", sin embargo lo que sucede en la realidad es que todos estos titubeos perjudican a la economía del país.

Tercero. Así pues la aplicación de tal decreto provocó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en tres tesis sustentó el siguiente criterio:

> "El Decreto de 29 de junio de 1944 publicado en el Diario Oficial de la Federación del siete de julio de 1944 fue meramente transitorio, constreñido al tiempo en que permaneció en vigor la suspensión decretada el primero de junio de 1942 por lo que resulta indudable que su aplicación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desconoce la garantía de legalidad consagrada por los Artículos 14 y 16 Constitucionales al imponer limitaciones notoriamente imprecedentes con base en un decreto derogado".

11/4961QUIM. Industrial de Monterrey.
20/sep./62.— 507/62
9/sep./64 TOCA 1612/62Plaitcs de México, S. A.

Pablo Macedo en su libro titulado Estado de Decreto o Estado de Guerra manifiesta que existen cinco tesis en igual sentido por lo que hay jurisprudencia al respecto, sin embargo, no proporciona los antecedentes.

El criterio de la Suprema Corte Corte de Justicia nos parece acertado ya que incluso el referido decreto se considera derogado y en consecuencia inaplicable jurídicamente. Es de lamentar el hecho de que estos criterios solamente sean tres y consecuentemente aún no constituyen jurisprudencia según lo determina el artículo 193 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que requiere de cinco casos ininterrumpidos para la formación de la jurisprudencia y por lo tanto aún cuando las tesis de la Corte constituye un precedente importante por ser la interpretación máxima de la Constitución son respetables salvo mejor criterio y aún no son consideradas como obligatorias.

Es indudable el alivio que recibe el particular contando con el recurso de amparo pero por cuestiones ignoradas, la Suprema Corte de Justicia de

la Nación ha dejado de emitir criterios relativos al Decreto del 44 y consecuentemente la inseguridad vuelve a regir todas las medidas que se adopten en materia de constitución de sociedades.

Cuarto. En la actual ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera no se resuelve el problema ya que sólo establece en su artículo 5º, transitorio "que se derogan todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a esta ley". Resultando que en caso de estar vigente el Decreto de 29 de junio de 1944 ¿queda éste derogado? el problema planteado se resolverá sólo si determinamos hasta qué punto se opone el referido decreto a la nueva ley, para lo cual se faculta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que expresó el siguiente criterio con fecha 6 de febrero de 1974.

> Si se trata del Decreto de 29 de junio de 1944 debemos recordar que mucho se ha discutido si estaba o no vigente la ley citada. En el supuesto afirmativo podemos concluir que quedó abolido, a partir del 8 de mayo de 1973, en todas aquellas disposiciones que fueron substituidas por las de dicha Ley, en forma que su aplicación simultánea resulta incompatible.
>
> "En consecuencia para determinar si el Decreto de 29 de junio de 1944 se encuentra derogado, debe examinarse cada caso concreto de aplicación de la norma jurídica correspondiente".
>
> Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras Exp. No. 34/C/443 Exp. No. 34/C/443 00000066 Lic. Oscar Ramos Garza.

Quinto. Si por cualquier causa algunos consideran subsistente al Decreto de 29 de junio de 1944 por no encontrar preceptos que se opongan a la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera cabe también señalar que si la Secretaría de Relaciones Exteriores al resolver sobre permisos para la constitución de sociedades mercantiles y civiles está asumiendo funciones que no le corresponden ya que en este caso la dependencia indicada para resolver la conveniencia de una inversión será la Secretaría de Industria y Comercio a quien según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde "formular y conducir las políticas generales de comercio del país".

Como se observó, estos criterios crean un clima de desconcierto a las empresas mexicanas con participación extranjera y en general a todas las inversiones extranjeras, es pues necesario que se exprese en el artículo 5º transitorio de la Ley en cuestión en qué situación queda el Decreto Presidencial de 29 de junio de 1944.

En base a lo antes expuesto nos permitimos formular las siguientes:

PROPUESTAS

Primera. Se exprese fehacientemente y al menor tiempo posible con base en la interpretación jurisprudencial que el Decreto de 29 de junio de 1944 queda derogado.

Segunda. Que en tanto se provee lo anterior la autoridad se abstenga de imponer las sanciones a las sociedades que carezcan de los requisitos que exige el citado decreto.