

## LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EXTRANJERAS EN MÉXICO A LA LUZ DEL CONTROL GENERALIZADO DE CAMBIOS

ANTONIO PRADO NÚÑEZ

En México existe ya el control generalizado de cambios.

Propiamente se inició con el "Decreto que establece reglas para atender requerimientos de divisas a tipos de cambio especiales", así como con el "Decreto para proveer a la adecuada observancia del Artículo 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos a que hace referencia", publicados en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 18 de agosto de 1982, y suscritos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Señor Licenciado José López Portillo.

El segundo de estos decretos, en su Artículo Único estableció:

"Las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, a que se refiere el artículo 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional de la moneda extranjera adeudada, al tipo de cambio que para este efecto fije el Banco de México atendiendo a la situación que guarden los mercados de cambios dentro del país, tanto el preferencial como el general, a la evolución de los precios y de las tasas de interés internos y externos, así como a otros elementos económicos cuya consideración sea pertinente para determinar el referido tipo de cambio.

Las operaciones de compraventa de moneda extranjera, las situaciones o transferencias de fondos en moneda extranjera hacia o desde el exterior y las operaciones análogas a las anteriores, continuarán rigiéndose por las disposiciones que les son aplicables atendiendo a su naturaleza. El banco de México determinará cuáles de las operaciones que las instituciones de crédito pueden celebrar con divisas sean de considerarse análogas para los efectos de este artículo."

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación del 1o. de septiembre del mismo año y también bajo la firma del Presidente de la República, apareció el "Decreto que establece el control generalizado de cambios".

El artículo 3o. de este decreto prácticamente repite lo expresado en el diverso precepto que se dejó anteriormente transcrito en el sentido de que las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago, pero añadiendo que esto se hará de conformidad con lo que disponga el Banco de México.

Todo esto significa que a los ahorradores e inversionistas, mexicanos o extranjeros, ya no se les pagarán en dólares los intereses ni los principales de sus inversiones, sino siempre en pesos mexicanos, al tipo de cambio que fije el Banco de México.

La Comisión Intersecretarial creada por el Artículo Decimoquinto del Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios, fijó dos tipos de cambio para el Dólar norteamericano: un tipo ordinario a setenta pesos por dólar y uno preferencial a cincuenta pesos por dólar de los E.U.A.

El espíritu del decreto se inspira en razones de evidente orden público.

El país se estaba quedando sin las divisas necesarias para atender a las necesidades más urgentes de pagos en el exterior y para cumplir con el Art. 18 de la Ley Orgánica del Banco de México que obliga al Instituto Central a mantener una reserva adecuada para sostener el valor del peso.

Las restricciones de cambios no constituyen una novedad absoluta. Las varias prohibiciones que existían en la era mercantilista y pre-mercantilista concernientes a monedas y lingotes, especialmente la prohibición de exportar metales preciosos y las consiguientes medidas de orden administrativo y punitivo implicaban medidas similares. El "Statute of Staple" de Eduardo III de Inglaterra, permitía a los comerciantes extranjeros retirar del país el mismo monto de moneda con el que habían entrado, siempre que tuvieran una constancia escrita de esta cantidad otorgada por un "searcher" (inspector). La prohibición de importar ciertas monedas extranjeras —decretada como medida de protección a la prerrogativa del soberano de acuñarlas— y la práctica corriente de la cotización (rating) de las monedas extranjeras admitidas en el país, constituyen otros tipos que pueden consignarse como ejemplos de las antiguas reglamentaciones.

En la era postmercantilista, sin embargo, y especialmente en la centuria que precediera a la primera guerra mundial, las restricciones desaparecieron. La postguerra de la primera conflagración mundial y sus consecuencias, trajeron un conjunto de restricciones relativamente suaves, pero con el estallido de la crisis monetaria mundial el panorama cambió radicalmente en 1931. Desde entonces, prácticamente la totalidad de los países del mundo han sido víctima, en una forma o en otra de las restricciones de cambios. Sólo México, los Estados Unidos, Suiza y Tanager, habían mantenido hasta estos días la absoluta libertad de la convertibilidad cambiaria.<sup>1</sup>

A partir de la promulgación del Decreto que establece el control generalizado de cambios, todos los depósitos en dólares, pagaderos en México se convirtieron en "Mexdólares". El Banco de México, en su Telex-Circular Núm. 46/82 definió los Mexdólares como sigue: "1. Definiciones. Cuando en el presente Télex-Circular se mencione la palabra 'Mexdólares', se entenderá referida a obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, a cargo o a favor de esas instituciones de crédito y de este Instituto Central. Los términos 'Divisas', 'Moneda

<sup>1</sup> Arthur Nussbaum, *Derecho Monetario Nacional e Internacional*, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, p. 614.

Extranjera' y 'Dólares de EE.UU.A.' no serán utilizados como sinónimos de 'Mexdólares'".<sup>2</sup>

Por otra parte, ya no sólo los bancos, sino cualquier deudor de moneda extranjera, obligados a solventar su deuda en México, ya no podrán obtener divisas, el llamado "dólar verde", para pagar a sus acreedores precisamente en esa especie monetaria. Ahora el deudor, no sólo puede, sino que está obligado a acogerse al Artículo 8o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que dice: "La moneda extranjera no tendrá curso legal en la República, salvo los casos en que la ley expresamente determine otra cosa. Las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago". Es muy importante destacar que el anterior precepto es de orden público, y que la contratación es ineficaz para destruir sus efectos, ya que el siguiente artículo de la misma Ley Monetaria, el 9o. determina que "Las prevenciones de los dos artículos anteriores (el 7o. y el 8o.) no son renunciables y toda estipulación en contra será nula".

El artículo 8o. de la Ley Monetaria, en su actual redacción, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día seis de marzo de 1935. Su autor fue el Presidente Lázaro Cárdenas actuando en uso de facultades extraordinarias. La fecha del decreto así publicado es de 22 de febrero de 1935. Este decreto reformó al primitivo artículo 8o. publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1931.

Es importante tener en cuenta los anteriores datos, porque en publicaciones periodísticas se ha sostenido, que la devolución de los depósitos bancarios de moneda extranjera no se rige por la Ley Monetaria, sino por el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito el cual ordena que "...El depósito de una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o monedas extranjeras transfiere la propiedad al depositario y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie...".

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1932, es decir con anterioridad al actual texto reformado del Artículo 8o. de la Ley Monetaria, y por tanto, este último artículo, como ley posterior priva sobre el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Debe observarse que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito también fue promulgada en uso de facultades extraordinarias; las concedidas al Presidente Pascual Ortiz Rubio para legislar en las materias de comercio y de derecho procesal mercantil así como de crédito y moneda, por leyes de 31 de diciembre de 1931 y 21 de enero de 1932.

Ambos dispositivos legales, adolecen por tanto del mismo vicio constitucional, esto es, haber sido promulgados en uso de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República con violación del texto original del artículo 49 de la Constitución General de la República, el cual antes de ser

<sup>2</sup> Telex Circular el Banco de México, Núm. 46/82. 18 de agosto de 1982, p. 1.

reformado en 1938, rezaba: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

En tales condiciones, el argumento constitucional no nos resulta de utilidad para dilucidar cuál de los dos preceptos legales debe privar sobre el otro.

Se ha sostenido también que el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es un precepto legal especial, mientras que el artículo 80. de la Ley Monetaria corresponde a una Ley General, y que en todo caso la ley especial priva sobre la ley general.

Este último argumento probablemente tampoco es válido o cuando menos es muy difícil precisar en dónde radica la especialidad del mandato.

En favor de la primacía del artículo 80. de la Ley Monetaria milita con gran fuerza el argumento de que este último precepto es de marcado orden público, como lo demuestra la referencia que a él hace el ya citado artículo 90. de la Ley Monetaria, es decir, que el artículo 80. es irrenunciable e inderogable a través de la contratación privada, mientras que el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es un precepto meramente dispositivo que sólo tutela intereses privados, y que por tanto es de menor entidad de el otro precepto, o sea el artículo 80. de la Ley Monetaria.

Debemos concluir por tanto, que para el pago de obligaciones en moneda extranjera, en México, no habrá la posibilidad de obtener físicamente divisas, ni habrá tampoco la posibilidad de situarlas al exterior mediante una transferencia bancaria. La única posibilidad será obtener el valor de cambio en pesos mexicanos.

Pero el único deseo del acreedor extranjero que pudiera obtener en México la ejecución de una sentencia, será precisamente llevar al exterior los fondos líquidos resultantes de la ejecución. Ninguna utilidad representaría para la parte ejecutante extranjera, el contar en México con el resultado del remate, en pesos mexicanos; su próximo movimiento será precisamente el convertir estos pesos Mexicanos en divisas, para llevarlos al exterior.

Tampoco resultará de utilidad al ejecutante extranjero recibir, a través de la ejecución de la sentencia, pesos mexicanos, ya que de acuerdo con la regla Octagésima Sexta de las Reglas Generales Para el Control de Cambios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 14 de septiembre de 1982, no podrá sacar del país más que cinco mil pesos mexicanos. En todo este contexto, la ejecución de una sentencia extranjera que tenga por objeto sumas de dinero resultará inútil para el acreedor.

De esta inutilidad resulta clara su falta de acción ejecutiva, ya que carecerá de interés jurídico. Recordemos que la fracción IV del artículo 10. del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece que: "Falta el requisito del interés siempre que no pueda alcanzarse el objeto de una acción, aun suponiendo favorable la sentencia."

Por otra parte, del conjunto de disposiciones que regulan el control de cambios, resulta que es vital para el Estado mexicano, que no salgan divisas del país. En otras palabras, impedir por todos los medios jurídicos dicha salida es una cuestión de evidente orden público.

Varias corrientes doctrinarias existen en nuestro país para tratar de establecer dos importantes cuestiones, a saber: La primera consiste en determinar cuál es la legislación competente para dictar las condiciones o requisitos de acuerdo con los cuales la sentencia judicial extranjera puede ejecutarse en cualquiera de los Estados de la República; la segunda, determinar si los jueces competentes para ejecutar la sentencia extranjera, son los jueces federales o bien los del orden común.

Con respecto a la primera de las cuestiones, el Maestro José Luis Siqueiros opina que debe ser el Código Federal de Procedimientos Civiles, teniendo en cuenta que la materia de las relaciones internacionales es de la exclusiva competencia de la federación, ya que de conformidad con el artículo 73 fracción XVI de la Constitución General de la República y el texto del artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, este último ordenamiento y las disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal tienen el carácter de federales y son obligatorias en toda la Unión, sosteniendo también que dentro de esta corriente de pensamiento y en estricta lógica debiera ser el Código Federal de Procedimientos Civiles el ordenamiento que regulara esta materia.<sup>3</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la materia de ejecución de sentencias extranjeras debe ser regulada por cada uno de los Estados de la Federación, es decir que esta regulación será la que esté contenida en los Códigos Procesales Civiles de cada uno de los Estados.

El maestro Siqueiros nos da noticia de los amparos en los que la Suprema Corte adoptó esta última interpretación:

"En el amparo promovido por William C. Greene, fallado en 1956, el máximo tribunal adoptó la posición de que la legislación procesal del Estado de Sonora que regula esta materia no tenía relación alguna con la 'condición jurídica de los extranjeros', de exclusiva competencia del Congreso de la Unión. La Suprema Corte precisó que los requisitos procesales que deben cumplirse para que una sentencia extranjera tenga eficacia en cualquier entidad federativa, es materia reservada a los Estados de la Federación de conformidad con el artículo 124 de la Constitución; es decir, que está incluida en la órbita de sus facultades internas. Esta tesis se repite en otros amparos relacionados con las legislaciones procesales de Coahuila y Veracruz".<sup>4</sup>

Los amparos a que se refiere el Maestro Siqueiros son los siguientes: Amparo Willim C. Greene, Semanario Judicial, VI Época, 4a. Parte, v.v. Pág. 121. A.D. 6434/1956. El amparo relativo a la legislación de Coahuila es visible en

<sup>3</sup> José Luis Siqueiros, "Ejecución en la República Mexicana de Sentencias Dictadas por Tribunales Extranjeros en materias civiles o comerciales", en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 798.

<sup>4</sup> José Luis Siqueiros, *op. cit.*, p. 799.

el Semanario Judicial de la Federación, V Época, No. 51 (5) Pág. 28882 (1938), y el relacionado con la legislación de Veracruz puede consultarse en el Seminario Judicial No. 114, V Época, Pág. 153 (1953).<sup>5</sup>

En mi opinión, con base precisamente en el Artículo 124 de la Constitución General de la República, la ley competente para regular la ejecución de las sentencias extranjeras, debe ser la que de acuerdo con la Constitución Federal resulte materia local o federal, es decir, si la litis versa sobre una materia que de acuerdo con el artículo 73 sea materia federal, la ley competente para regular la ejecución será el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en caso de que la litis verse sobre una materia que en México sea local, la ley competente para regular la ejecución será el Código de Procedimientos Civiles del estado al que corresponda el domicilio de la parte ejecutada.

Por lo que respecta a cuál será el Juez Competente, resultan muy ilustrativas las ideas de Siqueiros:

"La interpretación federalista en cuanto a la ley aplicable parecería colegir la competencia exclusiva de los tribunales federales. Esta presunción se fortalece con la lectura de los textos constitucionales. El artículo 104, Fracción I de nuestra ley fundamental, establece que corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias del orden civil (comercial) o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Sin embargo, como ya se ha indicado, varios de los Estados de la república legislan en esta materia y la competencia de sus tribunales ha sido respaldada por algunas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia; sin perjuicio de lo anterior, el conflicto competencial se resuelve en virtud del principio de la llamada jurisdicción concurrente. (Transcribe a pie de página el Art. 104 Fracc. I de la Constitución Federal.) De conformidad con esta última, tratándose de controversias del orden civil o comercial que sólo afecten intereses particulares, los jueces federales y los del orden común podrán conocer de aquellas indistintamente. En resumen, tratándose de la ejecución de sentencias extranjeras, pueden ser jueces competentes los federales o los del orden común a elección del actor."<sup>6</sup>

No podemos compartir esta opinión. Si la materia de acuerdo con la determinación de la ley competente para la ejecución resultó ser federal, el juez competente para ejecutar será un Juez de Distrito; si la materia es local de acuerdo con las leyes mexicanas, el competente para ejecutar, será un Juez del Orden Común, y solamente en materia mercantil y bajo la calificación mexicana, podrá darse el caso de competencia concurrente para ejecutar, basándose en la fracción I del Artículo 104 de la Constitución General de la República. A este respecto es muy claro el artículo 606 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. "Es competente para ejecutar una sentencia dictada en el extranjero el juez que lo sería para seguir el juicio

<sup>5</sup> José Luis Siqueiros, *op. cit.*, p. 799 Notas de pie de página, núms. 10, 13 y 14.

<sup>6</sup> José Luis Siqueiros, *op. cit.*, p. 800.

en que se dictó conforme al título tercero." El Título Tercero es el que regula la competencia de los tribunales comunes del Distrito Federal.

Cualquiera que sea la solución final que se dé a estas cuestiones de competencia legislativa y de competencia judicial, el órgano jurisdiccional mexicano ante el que sea planteada la petición para ejecutar la sentencia extranjera deberá resolver previamente si la sentencia a ejecutarse es o no contraria a las leyes de la República.

En materia federal, según el artículo 428 del Código Federal de Procedimientos Civiles. "En los casos en que deban ejecutarse, por los tribunales mexicanos, las sentencias dictadas en país extranjero, el tribunal requerido resolverá previamente si la sentencia es o no contraria a las leyes de la República, a los tratados o a los principios de derecho internacional. En caso afirmativo, se devolverá el exhorto, con la expresión de los motivos que impidan la ejecución de la sentencia." El Juzgado de Distrito resuelve de plano sin dar intervención al ejecutado.

En el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 607 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal "Traducida la ejecutoria en la forma prevista por el artículo 330, se presentará al juzgado competente para su ejecución, pero previamente se formará artículo para examinar su autenticidad y si conforme a las leyes nacionales deba o no ser ejecutada. Se substancia con un escrito de cada parte y con audiencia del Ministerio Público. La resolución, que se dictará dentro de tercero día, contesten o no las partes y el Ministerio Público, será apelable en ambos efectos si se denegare la ejecución y en el efecto devolutivo si se concediere. La apelación se substanciará sumariamente.

Ahora bien, toda sentencia que provenga del extranjero, que tenga como materia obligaciones de dar, y que pretenda ejecutarse sobre bienes muebles o inmuebles que se hallen en la República, tiene en su contra la grave presunción de que el ejecutante, de una manera u otra pretenderá convertirla en divisas extranjeras para llevarse a su país las cantidades que erroje el remate judicial.

El mismo objeto de la ejecución de una sentencia extranjera, implica por sí mismo la transferencia de fondos, en moneda extranjera o raramente en pesos mexicanos, hacia el exterior. Luego, el resultado último que producirá la ejecución de la sentencia extranjera sobre obligaciones monetarias, será la contravención del control de cambios y más aún, el actual orden público nacional que en esta materia dicta que no deba salir del país moneda mexicana ni mucho menos moneda extranjera.

Es cierto que la regulación mexicana sobre controles generalizados de cambios aun no se halla plasmada en leyes formales y materiales expedidas por el Congreso de la Unión, pero en tratándose del orden público, por leyes debemos entender a la ley considerada materialmente, es decir como una norma general y abstracta, aunque formalmente se contenga en un Decreto del Poder Ejecutivo. Al respecto debe observarse que la fracción III del ar-

título 605 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal prohíbe la ejecución de sentencias extranjeras, no cuando sean contrarias a las leyes formales y materiales de dicho Distrito, sino de una manera general, cuando... "la obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en la República."

La ilicitud es un concepto jurídico más amplio que la simple ilegalidad. Ante la angustiosa situación económica que vive el país es ilícito todo aquel acto que tienda a desestabilizarlo, aunque no se encuentre comprendido en leyes formalmente expedidas por el Congreso de la Unión.

El párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución General de la República previene que El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

Las facultades en materia de importación o exportación ya las tenía concedidas el Presidente de la República por el artículo 9o. de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; el Ejecutivo ya estaba facultado por el Congreso para "... imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional..." Al tenor del artículo 639 del Código de Comercio los billetes de banco extranjeros son una mercancía.

Después del Decreto Que Establece el Control Generalizado de Cambios las únicas sentencias extranjeras que podrán ejecutarse en la República, serán las que no tengan contenido económico.

Las sentencias extranjeras en materia civil o mercantil cuyo fin último sea extraer del país moneda extranjera, o mexicana por más de cinco mil pesos, a partir del citado decreto, han devenido inejecutables.

## UNA RESOLUCIÓN QUE SIENTA PRECEDENTES EN LAS INVESTIGACIONES SOBRE DUMPING DE ESTADOS UNIDOS

VICENTE QUEROL

El 28 de marzo de 1980 se publicó en el Federal Register, Diario Oficial de Estados Unidos, la resolución final en el procedimiento investigatorio sobre dumping sustanciado desde octubre de 1978, inicialmente por el Departamento del Tesoro y luego por el Departamento de Comercio, sin perjuicio de la participación de la Comisión de Comercio Internacional en la pesquisa del perjuicio eventual, respecto de las hortalizas frescas de invierno, importaciones primordiales de México, resolución que hace análisis y declaraciones de categórica importancia para el comercio futuro de estos productos, tema que presentamos.

En el pasado, las exportaciones de México se han visto procesadas ante la autoridad americana en renglones de significación para su comercio exterior. Tal es el caso del azufre elemental, cuya investigación se inició en marzo de 1971 y aún persisten diligencias pendientes, pese a haberse aplicado impuestos especiales de dumping a dos empresas. Así también, del cemento que entre los años 1974 y 1976, luego de la declaración del Departamento del Tesoro que establecía la existencia de ventas a precio de dumping, la Comisión de Comercio Internacional informó que las industrias americanas no habían sido perjudicadas a causa de esas ventas, con lo que el caso terminó favorablemente a las exportaciones mexicanas.

No obstante lo anterior, el caso de las hortalizas frescas de invierno ha sido el que mayor inquietud ha causado en los productores mexicanos que colocan sus mercancías en el mercado de E.U.A., a raíz de la importancia de los renglones incluidos, porque de sancionarse a esas hortalizas, se habría afectado a extensas zonas de la producción de México, áreas agrícolas de gente muchas veces de pocos recursos y por otras múltiples razones que más adelante analizaremos.

La resolución mencionada puso término, a lo menos momentáneamente, a una larga trayectoria, posiblemente una década, de pugnas y litigios sobre hortalizas de invierno que se importan a la zona americana de Florida que controla ese tipo de productos que proceda del exterior y que compite con la producción de esa zona. Las hostilidades han revestido tal categoría que

\* Director de Comercio Internacional de la Academia de Arbitraje y Comercio Internacional del I.M.C.E.