

Documento TMX400.808

Jurisprudencia

Ministro: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Marginal: 1951/2009

Tipo sentencia: Ejecutoria

Época: Novena Época

Instancia: Primera sala - Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tipo Asunto: Amparo en revisión

Fecha: 30/09/2009

TEXTO:

AMPARO EN REVISIÓN 1951/2009.

QUEJOSA: *****

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIA: LORENA GOSLINGA REMÍREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **treinta de septiembre de dos mil nueve.**

V I S T O S para resolver los autos del amparo en revisión número 1951/2009, interpuesto por ***** en el que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 7º, fracción III, inciso x) y 8º, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y

R E S U L T A N D O Q U E:

PRIMERO. Antecedentes. El catorce de febrero de mil novecientos noventa y siete, *****; *****; *****; *****; *****; y *****; solicitaron a la Dirección General de Inversión Extranjera de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras la Emisión de una resolución que les confirmara que:

1. *****; *****; *****; *****; y *****; pueden ser concesionarias de servicios de telecomunicaciones en los términos de la legislación en materia de telecomunicaciones, con independencia de que el capital social de cada una de dichas personas morales se integre o pueda llegar a encontrarse integrada en una proporción mayor al cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera, directa o indirectamente, incluso, llegar a ser dicho capital social del cien por ciento de inversión extranjera, de tal manera que cada una de dichas personas pueda participar, entre otras actividades, en licitaciones públicas, procedimientos de invitación restringida o en cualquier otro procedimiento que establezca la legislación en materia de telecomunicaciones, a fin de obtener las concesiones o resoluciones correspondientes.
2. En el caso de *****; *****; *****; *****; *****; y *****; puedan adquirir de concesionarios personas físicas o morales, en forma directa, las concesiones que tienen para prestar servicios de telecomunicaciones, con independencia de que su capital social se integre o pueda llegar a encontrarse integrado en una proporción mayor al cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera, directo o indirectamente, incluso, llegar a ser dicho capital social del cien por ciento de inversión extranjera.
3. En el caso de *****; *****; *****; *****; *****; y

*****, puedan constituir, organizar, explotar, operar y participar en el capital social, activos y acciones o partes sociales de cualquier persona moral que sea concesionaria de servicios de telecomunicaciones, con independencia de que el capital social de cada una de las sociedades mencionadas en primer término se integre o pueda llegar a encontrarse integrado en una proporción mayor al cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera, directa o indirectamente, incluso, llegar a ser dicho capital social del cien por ciento de inversión extranjera; es más, llegar a ser su participación en el capital social de dichas personas morales concesionarias de servicios de telecomunicaciones mayor al cuarenta y nueve por ciento de su capital social o incluso llegar a ser del cien por ciento del capital social de las mismas.

Mediante oficio número 315.07.D.G.I.E.-4574 de fecha trece de marzo de dos mil siete, suscrito por la Directora de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Inversión Extranjera dependiente de la Secretaría de Economía, se resolvió no confirmar el criterio solicitado por las sociedades a que se ha hecho alusión, con fundamento en lo establecido por los artículos 7, fracción III, inciso x), y 8, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como en lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por considerar que los artículos legales en cuestión y el oficio aludido en el párrafo anterior resultaban violatorios de sus garantías, las ahora recurrentes promovieron el juicio de amparo del cual deriva el presente recurso de revisión.

SEGUNDO. Interposición de la demanda de amparo. Por escrito presentado el once de abril de dos mil siete en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, *****; *****; *****; *****; *****; *****; Y *****; por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas *****; solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
2. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. El Secretario de Gobernación.
4. El Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación.
5. La Directora de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la Dirección General de Inversión Extranjera dependiente de la Secretaría de Economía.

ACTOS RECLAMADOS:

1. Del Congreso de la Unión se reclama: a) la discusión, aprobación y expedición de la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, de manera muy especial su artículo 8°, fracción IX; b) la discusión, aprobación y expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, de manera muy especial su artículo 12, y c) la discusión, aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de la

Ley Minera, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de ese mismo año, de manera muy especial en relación con la reforma del artículo 7, fracción III, inciso x).

2. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama: a) la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, de manera muy especial su artículo 8º, fracción IX; b) la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, de manera muy especial su artículo 12, y c) la promulgación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de la Ley Minera, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de ese mismo año, de manera muy especial en relación con la reforma del artículo 7, fracción III, inciso x).

3. Del Secretario de Gobernación se reclama: a) el refrendo de la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, de manera muy especial su artículo 8º, fracción IX; b) el refrendo de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, de manera muy especial su artículo 12, y c) el refrendo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de la Ley Minera, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de ese mismo año, de manera muy especial en relación con la reforma del artículo 7, fracción III, inciso x).

4. Del Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación se reclama: a) la publicación de la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, de manera muy especial su artículo 8º, fracción IX; b) la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siete de junio de mil novecientos noventa y cinco, de manera muy especial su artículo 12, y c) la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de la Ley Minera, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de ese mismo año, de manera muy especial en relación con la reforma del artículo 7, fracción III, inciso x).

5. De la Directora de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se reclama la emisión del oficio número 315.07.D.G.I.E.-4574 de trece de marzo de dos mil siete, en el que, con fundamento en lo establecido en los artículos 7, fracción III, inciso x), y 8, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como en lo dispuesto por el artículo 12 de la

Ley Federal de Telecomunicaciones, resuelve no confirmar el criterio solicitado por las quejas para poder: ser concesionarias de servicios de telecomunicaciones, adquirir de concesionarios en forma directa las concesiones que tienen para prestar servicios de telecomunicaciones o constituir, organizar, explotar, operar y participar en el capital social, activos y acciones o partes sociales de cualquier persona moral que sea concesionaria de servicios de telecomunicaciones, en los términos de la legislación en la materia, con independencia de que el capital social de cada una de dichas personas morales se integre o pueda llegar a encontrarse integrado en una proporción mayor al cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera, directa o indirectamente, incluso, llegar a ser dicho capital social del cien por ciento de inversión extranjera.

Las quejas señalaron como garantías individuales violadas las consagradas en los artículos 1º, párrafo primero, 5º, párrafo primero, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos artículos 25, párrafos cuarto, quinto y último, y 28, párrafo cuarto, del propio ordenamiento constitucional. Asimismo, narraron los antecedentes del caso y expresaron los conceptos de violación que estimaron pertinentes.

En la ampliación de la demanda presentada el dos de junio de dos mil ocho, la parte quejosa señaló como autoridades responsables, entre otras, a la Subdirectora de Resoluciones Específicas de la Dirección General de Inversión Extranjera dependiente de la Secretaría de Economía, de la que reclamó la emisión de los oficios números 315.08.D.G.I.E.1912, 315.08.D.G.I.E.1913, 315.08.D.G.I.E.1914, 315.08.D.G.I.E.1915, 315.08.-D.G.I.E.1916 y 315.08.D.G.I.E.1917, todos de fecha nueve de mayo de dos mil ocho.

TERCERO. Trámite y resolución del juicio de amparo. Tocó conocer de la demanda de amparo al Juez Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, cuyo titular la admitió a trámite por auto de doce de abril de dos mil siete, registrándola con el número 587/2007, y solicitó a las autoridades responsables rendir sus respectivos informes justificados.

Con fecha veintiuno de junio de dos mil siete, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional respectiva y procedió a dictar la sentencia correspondiente, terminada de engrosar el treinta y uno de octubre de dos mil siete, en la que sobreescribió en el juicio, con fundamento en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción III del citado ordenamiento legal, por considerar que los artículos impugnados no les causaban un perjuicio real y actual a las promoventes.

Inconforme con la sentencia anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual tocó conocer al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por razón de turno, cuya Presidencia lo admitió a trámite el cinco de diciembre de dos mil siete, formándose el toca R.A.- 451/2007.

Con fecha catorce de abril de dos mil ocho, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó el fallo respectivo, en el que resolvió revocar la sentencia recurrida y ordenar reponer el procedimiento en el juicio de amparo 587/2007, por considerar que el Juez del conocimiento debió requerir información por cuanto a la existencia de las diversas gestiones que habían realizado las promoventes y que actualizaron, en ese momento, los supuestos contenidos en las normas reclamadas, a efecto de determinar si se demostraban los extremos de improcedencia propuestos en el informe justificado rendido por la autoridad responsable, Presidente de la República, por conducto del Secretario de Economía.

En proveído de veinticuatro de abril de dos mil ocho, el Juez de Distrito atendió lo ordenado por el Tribunal Colegiado y requirió a la autoridad responsable para que remitiera las constancias que acreditaran la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, invocada al rendir su informe justificado.

Mediante escrito presentado el dos de junio de dos mil ocho, la parte quejosa amplió su demanda de garantías; ampliación que fue admitida por el Juez de Distrito por auto de cuatro de junio siguiente,

Acuerdos de este Alto Tribunal.

Previo dictamen del Ministro Ponente, en el que solicitó la remisión de este expediente a la Sala de su adscripción, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que el amparo en revisión de que se trata fuera remitido a la Primera Sala, la cual se avocó al conocimiento del asunto, por acuerdo de Presidencia de tres de septiembre de dos mil nueve.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver del presente asunto, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto Cuarto del Acuerdo Plenario 5/2001, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 7º, fracción III, inciso x) y 8º, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

SEGUNDO. Oportunidad del recurso. Resulta innecesario ocuparse de la temporalidad de la presentación del recurso de revisión, en virtud de que el Tribunal Colegiado de Circuito ya se ocupó de ello, considerando que su presentación fue oportuna.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación hace referencia a los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, las principales consideraciones del Juez de Distrito y del Tribunal Colegiado de Circuito para resolver en el sentido en que lo hicieron, así como los agravios formulados por las recurrentes en la revisión principal y adhesiva.

I. Conceptos de violación. En el concepto de violación único plasmado en la demanda de garantías, las quejas manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

Según la parte quejosa, los artículos 7, fracción III, inciso x), y 8, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones son violatorios de las garantías de igualdad y libertad de trabajo que consagran los artículos 1º, párrafo primero, y 5º, párrafo primero, de la Constitución General de la República, en relación con lo establecido por los diversos artículos 25, párrafos cuarto, quinto y último, y 28, párrafo cuarto, del propio ordenamiento constitucional, debido a que limitan la participación de inversión extranjera para poder ser concesionaria de servicios de telecomunicaciones en los términos de la legislación en materia de telecomunicaciones; para poder adquirir de concesionarios personas físicas o morales, en forma directa, las concesiones que tienen para prestar servicios de telecomunicaciones, y/o para poder constituir, organizar, explotar, operar y participar en el capital social, activos y acciones o partes sociales de cualquier persona moral que sea concesionaria de servicios de telecomunicaciones.

Según la parte quejosa, de los preceptos constitucionales citados, se desprende que:

- 1. Las personas morales de derecho privado (sector privado) gozan de las garantías que otorga la Constitución General de la República, las cuales sólo podrán restringírseles o suspenderseles en los casos y con las condiciones que ella misma establezca.*
- 1. Las personas morales del sector privado gozan de la garantía de libertad de trabajo conforme a la cual éstas se pueden dedicar a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode siendo lícito.*
- 1. La garantía de libertad de trabajo sólo podrá ser vedada por determinación judicial,*

cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

1. *El Estado, bajo criterios de equidad social y productividad, deberá apoyar a las personas morales del sector privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.*

1. *Las modalidades que dicte el interés público son aquellas relacionadas con las áreas estratégicas y con las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.*

1. *En las áreas estratégicas el Estado (sector público) es quien ejercerá las funciones de manera exclusiva, siendo dicha áreas las siguientes: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos; generación de energía nuclear; electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.*

1. *En las áreas prioritarias para el desarrollo nacional el Estado ejercerá su rectoría de manera directa o a través de los sectores social y privado de la sociedad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes y mediante el otorgamiento de concesiones o permisos, siendo dichas áreas las siguientes: las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles.*

1. *El Estado debe establecer leyes que alienten y protejan la actividad económica que realicen los particulares, así como proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establezca la Constitución.*

Con base en lo anterior, y desde la perspectiva de las quejas, los artículos impugnados son inconstitucionales por los siguientes motivos:

De acuerdo con la garantía de igualdad que consagra el artículo 1º, párrafo primero, constitucional, las personas morales del sector privado deben gozar de las garantías que les otorga la Constitución, las cuales solamente podrán restringírseles o suspenderseles en los casos y con las condiciones que ella misma establezca.

Partiendo de lo anterior, las quejas estiman que deberían gozar sin restricción alguna de la garantía de libertad de trabajo que consagra a su favor el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución, toda vez que no existe alguna determinación judicial o resolución gubernativa que legalmente les suspenda o restrinja dicha garantía.

No obstante lo anterior, ocurre que, según dice la parte quejosa, los artículos 7, fracción III, inciso x), y 8; fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contravienen las garantías de igualdad y libertad de trabajo, precisamente porque limitan la participación de inversión extranjera, cuando que esos artículos no deberían imponer limitantes, pues ninguna de las dos disposiciones constitucionales a que se ha hecho alusión establecen tal restricción.

Las empresas quejas estiman que la situación mencionada es así, debido a que con la limitante de participación de inversión extranjera que establecen los preceptos reclamados, ellas no podrán ser concesionarias de servicios de telecomunicaciones en los términos de la legislación en la materia; no podrán adquirir de concesionarios en forma directa las concesiones que tienen para prestar dichos servicios, ni podrán constituir, organizar, explotar, operar y participar en el capital social,

activos y acciones o partes sociales de cualquier persona moral que sea concesionaria de servicios de telecomunicaciones, precisamente porque la participación de inversión extranjera excede del cuarenta y nueve por ciento de sus respectivos capitales sociales, sin que exista en la Constitución General de la República alguna restricción para que la participación de inversión extranjera pudiera ser o llegara a ser del cien por ciento de sus respectivos capitales sociales.

Ello, en razón de que, de acuerdo con los preceptos legales impugnados, para que una persona moral de nacionalidad mexicana pueda ser concesionaria en los términos previstos por el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la participación de inversión extranjera en su capital social en ningún caso podrá exceder del cuarenta y nueve por ciento, excepto en el caso de telefonía celular previa resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, lo cual, en opinión de la parte quejosa, carece de sustento constitucional.

Al respecto, la parte quejosa aduce que, en el caso en estudio, no se justifica la limitante que los preceptos reclamados establecen a la participación de inversión extranjera en el capital social de personas morales de nacionalidad mexicana, por la simple y sencilla razón de que dentro de las modalidades que dicte el interés público, a que se refiere el artículo 25 constitucional, no se ubican las actividades a las que alude el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Desde su punto de vista, las modalidades que dicte el interés público, por las cuales pudiera tener alguna restricción el Estado mexicano para apoyar e impulsar a las empresas del sector privado son aquellas que están relacionadas con las actividades de las áreas estratégicas o de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en ninguna de las cuales se encuentran las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En tales condiciones, las sociedades quejas consideran que, para que el Estado mexicano apoyara e impulsara a las empresas del sector privado de la economía que desean realizar las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no se debió establecer en la Ley de Inversión Extranjera y la Ley Federal de Telecomunicaciones la limitante del cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera en su capital social.

En relación con este punto, las quejas hacen notar que la Ley de Inversión Extranjera fue diseñada para la apertura de la inversión extranjera, la cual es considerada necesaria y benéfica para el desarrollo social, así como para el fortalecimiento mexicano, según se anotó en la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal.

En su opinión, si no existiera la limitante en comento, las empresas quejas podrían ayudar a la modernización económica del país, al tener disponibilidad de recursos externos para financiar la transformación de añejas estructuras económicas; introducir mayores avances tecnológicos que son parte fundamental para propiciar el crecimiento económico del país, así como la elevación del nivel de vida de la población, y generar más empleos y ampliar las oportunidades para la capacitación laboral, redundando en una mayor productividad y en una mejor remuneración a los trabajadores.

Agregan las quejas que el Estado mexicano les debería dar ese apoyo e impulso porque se trata de personas morales mexicanas del sector privado y porque debería evitarse la discriminación sobre el origen nacional o extranjero de la inversión que integra o pueda llegar a integrar el capital social de cada una de ellas, ya que precisamente la garantía de igualdad a que alude el artículo 1º constitucional, en su párrafo tercero prohíbe la discriminación de las personas motivada por su origen nacional, de tal manera que con mucha mayor razón está prohibida la discriminación de las personas motivada en el origen de su capital social.

Además, arguyen que el hecho de que tengan inversión extranjera que exceda del cuarenta y nueve por ciento de su capital social e incluso que sea o pueda llegar a ser del cien por ciento de dicho capital social, no debe preocupar al Estado mexicano, pues es indudable que las sociedades quejas siempre deberán observar lo establecido por la legislación mexicana, como también tienen que hacerlo las otras personas morales mexicanas que no tienen inversión extranjera alguna.

De ahí que, en su opinión, resulte injustificado que los preceptos reclamados establezcan la limitante en cuestión, debido a que, sin motivo objetivo y razonable alguno, dan un trato distinto a personas morales mexicanas que por esa simple situación deben recibir un trato igual conforme a las disposiciones constitucionales antes citadas, independientemente del origen nacional de la inversión que integre su capital social.

La parte quejosa es de la idea de que a lo largo de los últimos años existen sucesos que demuestran la importancia que reviste la participación de inversión extranjera hasta en un cien por ciento del capital social de las personas morales mexicanas del sector privado, como ocurre en el caso de las instituciones bancarias.

Igualmente, señalan las quejas que el hecho de que algunas actividades en materia de telecomunicaciones, como la telefonía fija, adolezcan de competidores ha provocado la permanencia de añejas estructuras económicas y tecnológicas que podrán cambiar si no existiera esta limitante.

La parte quejosa, incluso, afirma que la OCDE ha señalado en su obra Communications Outlook 2005, que el número de accesos a la red fija se encuentra por debajo de la media internacional, mientras que los precios de sus servicios se encuentran entre los más elevados de su entorno.

De hecho, considera que con motivo de la entrada en vigor del "Acuerdo de convergencia de servicios de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas", de fecha veintinueve de septiembre de dos mil seis, suscrito por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres de octubre de dos mil seis, se hace indebida la subsistencia de los preceptos reclamados, debido a que resulta imprescindible la participación de una mucho mayor inversión extranjera en las personas morales mexicanas del sector privado, a fin de que se pueda lograr la convergencia de las redes públicas de telecomunicaciones en los servicios de voz, datos y video, de tal manera que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones puedan acceder a más y mejores servicios y tecnologías, con el consecuente incentivo del desarrollo económico del país.

II. Sentencia recurrida. La **sentencia recurrida** en el presente recurso de revisión se apoyó en las siguientes consideraciones:

Una vez examinada la existencia de los actos reclamados, el Juez de Distrito procedió al estudio de las causas de improcedencia previstas en el artículo 73 de la Ley de Amparo.

De oficio estimó que el juicio resultaba improcedente en contra del oficio número 315.07.D.G.I.E.-4574 de trece de marzo de dos mil siete, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa no acreditó el derecho jurídicamente tutelado que afecta el oficio reclamado en su perjuicio.

El Juez de Distrito de oficio también advirtió que el juicio de amparo resultaba improcedente en cuanto a los oficios números 315.08.D.G.I.E.1912, 315.08.D.G.I.E.1913, 315.08.D.G.I.E.1914, 315.08.D.G.I.E.1915, 315.08.-D.G.I.E.1916 y 315.08.D.G.I.E.1917, todos de nueve de mayo de dos mil ocho, en virtud de que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el numeral 114, fracción II, párrafo segundo y IV ambos de la Ley de Amparo.

Ello, en razón de que los oficios precitados no constituyen una resolución definitiva, sino únicamente actos intra-procesales que, además, no revisten la peculiaridad de ser actos de imposible reparación o que afecten los derechos sustantivos del gobernado.

Finalmente, dadas las consideraciones anteriores, el Juez de Distrito consideró que también procedía sobreseer en el juicio respecto de la inconstitucionalidad planteada por la parte quejosa de la Ley de Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de mil novecientos noventa y tres, en específico el artículo 8º, fracción IX; la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de mil

novecientos noventa y cinco, en específico el artículo 12, y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, de la Ley Minera, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en particular de la reforma del artículo 7º, fracción III, inciso x).

Esto último, tomando en cuenta que cuando se promueve un juicio de garantías en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta, no se puede desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación.

III. Consideraciones del Tribunal Colegiado. Al conocer del recurso de revisión que nos ocupa, el **Tribunal Colegiado de Circuito** resolvió:

Modificar la sentencia recurrida, ya que, contrario a lo aducido por el Juez de Distrito, las quejas --ahora recurrentes--, sí acreditaron tener el interés jurídico suficiente y necesario para acudir al juicio de amparo, al quedar plenamente probado que sí se ubican en los supuestos legales previstos por las normas debatidas, con lo que se cumplió con el requisito exigido por el artículo 4º de la Ley de Amparo, concretamente con el oficio 315.07.D.G.I.E.-4574 de trece de marzo de dos mil siete, emitido por la Directora de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Economía.

En cambio, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó procedente confirmar el sobreseimiento por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en los oficios 315.08.D.G.I.E.1912, 315.08.D.G.I.E.1913, 315.08.D.G.I.E.1914, 315.08.D.G.I.E.1915, 315.08.-D.G.I.E.1916 y 315.08.D.G.I.E.1917, todos de nueve de mayo de dos mil ocho, emitidos por la Subdirectora de Resoluciones Específicas, por constituir actos intra-procesales que no causan daño irreparable a las personas morales quejas.

En tales condiciones, el Tribunal Colegiado revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de los actos reclamados consistentes en la inconstitucionalidad de los artículos 7º, fracción III, inciso x), y 8º, fracción IX de la Ley de Inversión Extranjera y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Consecuentemente, al quedar por definir el tema de constitucionalidad de leyes planteado en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado que conoció del asunto acordó enviar los autos a esta Suprema Corte de Justicia, por considerarse incompetente para conocer de los planteamientos de inconstitucionalidad respectivos, toda vez que sobre el tema en cuestión no existe jurisprudencia de alguna de las Salas o del Pleno de este Alto Tribunal, y no encuadra en ninguna de las hipótesis del punto Quinto del Acuerdo General Plenario 5/2001, publicado el veintinueve de junio del año dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.

IV. Agravios. Los **agravios** hechos valer por la **parte quejosa recurrente** no se sintetizan en el presente fallo, en razón de que los mismos estaban encaminados a combatir el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y ya fueron estudiados por el Tribunal Colegiado de Circuito en su resolución de tres de julio de dos mil nueve.

Tampoco se sintetizan los **agravios** formulados por la **autoridad recurrente adherente**, ya que en su oportunidad fueron estudiados por el Tribunal Colegiado de Circuito, el cual consideró que resultaban inoperantes, puesto que en ellos sólo se reiteraban las razones lógico jurídicas que el Juez de Distrito había expresado para sobreseer en el juicio.

CUARTO. Estudio de fondo. De conformidad con los datos asentados en el considerando anterior, la materia de revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constituye el concepto de violación único hecho valer por las quejas, en el que se formulan diversos planteamientos sobre la inconstitucionalidad de los artículos 7º, fracción III, inciso x), y 8º,

fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales se estudian a continuación, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo.

Los preceptos legales aludidos son del tenor literal siguiente:

" LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

ARTÍCULO 7o.- En las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

[...]

III.- Hasta el 49% en:

[...]

x) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

IV.- (DEROGADA, D.O.F. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en este artículo no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta Ley.

ARTÍCULO 8o.- Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

[...]

IX.- Telefonía celular;

[...]"

" LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Artículo 12.- Las concesiones a que se refiere esta Ley sólo se otorgarán a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

La participación de la inversión extranjera, en ningún caso podrá exceder del 49 por ciento, excepto en tratándose del servicio de telefonía celular. En este caso, se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor".

Como se anotó, las recurrentes se duelen en esencia de que los artículos transcritos son violatorios de las garantías de igualdad y libertad de trabajo que consagran los artículos 1º, párrafo primero, y 5º, párrafo primero, de la Constitución General de la República, en relación con lo establecido por los diversos artículos 25, párrafos cuarto, quinto y último, y 28, párrafo cuarto, del propio ordenamiento constitucional, debido a que limitan la participación de inversión extranjera para poder ser concesionaria de servicios de telecomunicaciones en los términos de la legislación en materia de telecomunicaciones; para poder adquirir de concesionarios personas físicas o morales, en forma directa, las concesiones que tienen para prestar servicios de telecomunicaciones, y/o para poder constituir, organizar, explotar, operar y participar en el capital social, activos y acciones o partes sociales de cualquier persona moral que sea concesionaria de servicios de telecomunicaciones.

Según las empresas recurrentes, de acuerdo con la garantía de igualdad que consagra el artículo 1º, párrafo primero, constitucional, las personas morales del sector privado deben gozar de las garantías que les otorga la Constitución, las cuales solamente podrán restringírseles o suspenderseles en los casos y con las condiciones que ella misma establezca.

Partiendo de lo anterior, las recurrentes estiman que deberían gozar sin restricción alguna de la garantía de libertad de trabajo que consagra a su favor el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución, toda vez que no existe alguna determinación judicial o resolución gubernativa que legalmente les suspenda o restrinja dicha garantía.

Así, según estiman las empresas recurrentes, los artículos 7, fracción III, inciso x), y 8; fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, así como el artículo 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, contravienen las garantías de igualdad y libertad de trabajo, precisamente porque limitan la participación de inversión extranjera, cuando que esos artículos no deberían imponer limitantes, pues ninguna de las dos disposiciones constitucionales a que se ha hecho alusión establecen tal restricción.

La parte recurrente aduce que, en el caso en estudio, no se justifica la limitante que los preceptos reclamados establecen a la participación de inversión extranjera en el capital social de personas morales de nacionalidad mexicana, en virtud de que, dentro de las modalidades que dicte el interés público a que se refiere el artículo 25 constitucional, no se ubican las actividades a las que alude el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Desde su punto de vista, las modalidades que dicte el interés público, por las cuales pudiera tener alguna restricción el Estado mexicano para apoyar e impulsar a las empresas del sector privado son aquellas que están relacionadas con las actividades de las áreas estratégicas o de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en ninguna de las cuales se encuentran las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En tales condiciones, las sociedades quejasas consideran que, para que el Estado mexicano apoyara e impulsara a las empresas del sector privado de la economía que desean realizar las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no se debió establecer en la Ley de Inversión Extranjera y la Ley Federal de Telecomunicaciones la limitante del cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera en su capital social.

Ahora bien, a juicio de esta Primera Sala los argumentos anteriores son de calificarse como **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

Según se desprende del párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Federal, las garantías que dicho ordenamiento supremo otorga a favor de los individuos no son absolutas, ya que las mismas pueden restringirse y suspenderse con las condiciones que la propia Carta Magna establece.

El caso de la libertad de trabajo prevista en el artículo 5º constitucional no es la excepción, pues como se desprende de su primer párrafo, además de las limitaciones o condiciones que se deriven de otros preceptos constitucionales, el ejercicio de esta libertad puede vedarse por determinación judicial o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley.

Además, según lo ha sostenido este Alto Tribunal, la indicada garantía constitucional está dirigida a las personas en particular y no a una transacción específica que se pueda llevar a cabo en ejercicio de una actividad comercial, pues la prohibición prevista en el artículo 5º constitucional estriba en que no se impida a las personas dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomoden, siendo lícitos; luego, dicha limitación no puede tener cabida en la realización de una operación mercantil o comercial de una persona moral que tiene la obligación de cumplir con las leyes aplicables. Lo anterior es así, porque la práctica de una operación mercantil específica, en sí misma considerada, aun cuando implica intrínsecamente el ejercicio de un trabajo o de una profesión, no

puede ser protegida por la indicada garantía constitucional, puesto que la tutela referida está dirigida a las personas en lo individual y no a las transacciones específicas que aquéllas puedan llevar a cabo ¹.

De tal manera, la limitación que existe del cuarenta y nueve por ciento de inversión extranjera, tratándose de la realización de actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no viola la garantía de libertad de trabajo, ya que con ello no se está limitando ninguna actividad, sino la participación extranjera, que son cosas muy distintas.

La primera se refiere a la realización de cierta actividad lícita y que el Estado la restrinja, el supuesto en que se encuentran las quejas porque la actividad está limitada al requerir de una concesión para su realización por derivar en la explotación, uso y aprovechamiento de recursos cuyo dominio directo corresponde a la Nación, y la segunda es la limitación de la participación extranjera dentro del capital social de una sociedad que realiza una actividad que está restringida, caso en el que están los extranjeros y es de lo que se duelen las quejas.

Además, en la especie, contrario a lo afirmado por las aquí recurrentes, la limitación establecida en los preceptos legales impugnados, para que sociedades con una inversión extranjera mayor al cuarenta y nueve por ciento puedan ser concesionarias de telecomunicaciones, sí tiene un fundamento constitucional y, por tanto, no es violatoria de las garantías previstas en los artículos 1º, párrafo primero, y 5º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de una restricción constitucionalmente válida.

Al respecto, debemos tener presente que todas las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones ² --como son usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional; instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, así como explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional-- **conlleven la explotación, uso o aprovechamiento de recursos sobre los cuales el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible**, según lo disponen los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 constitucional ³.

Consecuentemente, la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los **particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas** no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, **de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes**.

Por lo tanto, no estamos ante bienes susceptibles de constituir propiedad privada, ni de actividades a las que pueda dedicarse libremente cualquier persona física o moral que se encuentre en el territorio nacional, sino de recursos cuyo dominio directo corresponde a la Nación y, por ende, de actividades que requieren del previo otorgamiento de una concesión para su realización por parte de particulares, ya sean estas personas físicas o morales.

Además, según se desprende del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, dichas concesiones sólo podrán ser otorgadas por el Ejecutivo Federal a particulares o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas que cumplan con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, de manera que **el Constituyente delegó al legislador ordinario la facultad de determinar las reglas y condiciones aplicables en la materia que nos ocupa**.

De hecho, por mandato constitucional, la facultad respectiva le corresponde al Congreso de la Unión que, conforme a lo dispuesto en las fracciones XVII, XXIX, inciso 2), y XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene atribuciones para: dictar leyes sobre vías generales de comunicación; establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, y

expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Evidentemente, el hecho de que el Constituyente haya delegado tal facultad al Congreso de la Unión, no significa que las leyes respectivas escapen del control constitucional y que el legislador federal esté en posibilidades de violentar las garantías individuales al establecer las bases y condiciones respectivas, sin embargo, como se verá en el presente fallo, en el caso ello no acontece, al encontrarnos frente a una limitante que, como se anotó, es legítima de acuerdo con el marco constitucional vigente.

Así también es de mencionar que, contrario a lo que supone la parte recurrente, del artículo 25⁴ de la Carta Magna no se desprende que el Estado únicamente pueda establecer las modalidades que dicte el interés público tratándose de las áreas estratégicas o de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional enunciadas expresamente en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, pues --además de que no se trata de una enumeración limitativa, sino que es tan solo enunciativa--, conforme al propio artículo 25, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, así como la planeación, conducción, coordinación y orientación de toda la actividad económica nacional y no sólo de un fragmento de la misma; máxime, si tomamos en consideración que, como se anotó anteriormente, la realización de las actividades a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones conlleva la explotación, uso y aprovechamiento de recursos cuyo dominio directo corresponde a la Nación.

En este sentido, es cierto que el artículo 25 constitucional señala en sus párrafos cuarto y quinto que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28 y que, tratándose de áreas prioritarias del desarrollo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsarlas y organizarlas; sin embargo, a juicio de esta Primera Sala, ello no significa de forma alguna que las modalidades que dicte el interés público, que el Estado tiene la facultad de establecer de acuerdo con el párrafo sexto del citado artículo 25, únicamente puedan versar sobre esas áreas exclusivas y estratégicas.

Lo anterior se advierte con meridiana claridad a partir de la lectura del párrafo sexto de dicho precepto, en el que se dispone que: *"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente"*.

Cómo se ve, el Estado puede sujetar el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía a las modalidades que dicte el interés público en cualquier área productiva, sin que sea correcta la apreciación de las empresas recurrentes, en el sentido de que ello solamente puede realizarse en el caso de las áreas estratégicas (que por lo demás son exclusivas del Estado) y prioritarias a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 25. Esto último, en virtud de que el texto del párrafo sexto debe ser interpretado a la luz de todo el artículo 25 constitucional y no de manera fragmentaria, tomando en cuenta únicamente los dos párrafos inmediatos anteriores.

Finalmente, resulta relevante destacar que, en términos del último párrafo del artículo 32 constitucional⁵, **los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones** y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Ahora bien, fue precisamente con fundamento en las disposiciones constitucionales a que hemos hecho alusión --artículos 25, 27, 28, 32 y 73, entre otros más-- que el Legislador Federal expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, cuyo artículo 12 es ahora impugnado por las recurrentes.

Esto puede constatarse a partir de la lectura del Dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos,

Quinta Sección, de la Cámara de Diputados, que fue la que fungió como Cámara de Origen⁶. En dicho Dictamen se señaló, además, que corresponde al Estado, como rector de la economía y promotor del desarrollo, establecer las condiciones que permitan la concurrencia de la iniciativa e inversión de los particulares, bajo un marco regulatorio claro y seguro, previéndose que las concesiones y permisos sólo se otorgarían a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, y que la participación de la inversión extranjera en ningún caso podría ser superior al cuarenta y nueve por ciento, excepto tratándose del servicio de telefonía celular, en cuyo caso se requeriría de resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participara en un porcentaje mayor; previsión esta última que, de hecho, estaba incluida desde la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal.

Por su parte, las disposiciones reclamadas de la Ley de Inversión Extranjera --artículos 7º, fracción III, inciso x) y 8º, fracción IX-- son acordes con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones, que es la ley especial en la materia, al disponer que en las sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la inversión extranjera podrá participar hasta en un cuarenta y nueve por ciento, así como que se requerirá resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor tratándose de telefonía celular.

De hecho, las disposiciones en comento fueron adicionadas a la Ley de Inversión Extranjera por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, y según se indicó en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, estas modificaciones obedecieron, entre otros objetivos, a la necesidad de armonizar los porcentajes contenidos en la Ley de Inversión Extranjera con los señalados en la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Aeropuertos y la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, así como en la legislación financiera, que permitían a la inversión extranjera participar en un porcentaje mayor al que se preveía en aquella Ley.

Consecuentemente, si bien es cierto que los artículos impugnados por las empresas recurrentes establecen una limitante para el otorgamiento de concesiones de servicios de telecomunicaciones a favor de sociedades que tengan una participación de capital extranjero mayor al cuarenta y nueve por ciento, a juicio de esta Primera Sala, es legítima la distinción utilizada en la Ley, al resultar acorde con las atribuciones que el Constituyente confirió al Legislador Federal en la materia que nos ocupa, conforme a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que hemos hecho alusión.

Ello, en razón de que, tratándose de la limitación a la participación de inversión extranjera mayoritaria como concesionaria de redes de telecomunicación, existe una amplia delegación de configuración al Legislador Federal para la regulación de todos los sectores de la economía nacional en atención al interés público y al uso que se quiera otorgar a los recursos productivos, que no es discriminatoria *prima facie*.

En efecto, se considera que en el presente caso no estamos ante una discriminación sobre personas que pertenecen a clases vulnerables (raza, etnia o género), sino a la posibilidad de que empresas con capitales mayoritariamente extranjeros, es decir, sin que exista una identificación clara y precisa de las personas que son dueñas de dicho capital⁷, puedan explotar bienes que pertenecen a la Nación mexicana.

Por lo mismo, además de la posibilidad establecida en el artículo 5º constitucional para que el Estado mexicano limite mediante leyes el tipo de actividades que pueden ser realizadas por los particulares, se debe decir que no estamos frente a una prohibición absoluta para ejercer determinada actividad. No se trata pues de una prohibición absoluta a la participación de extranjeros en una determinada actividad económica, sino de una restricción al capital máximo de inversión para un extranjero en dicha actividad.

De ahí que esta Sala estime que la clasificación impugnada no puede ser sometida a un escrutinio

estricto, sino a un criterio de racionalidad mínima, que puede ser definida por el propio Estado.

A guisa de ejemplo, se puede decir que pueden existir diversas razones por las cuales el Estado Mexicano decida prohibir la inversión extranjera directa mayoritaria en determinadas áreas económicas, entre las cuales podemos encontrar los precios de transferencia⁸, la concentración de empresas que pertenecen a un solo país, la necesidad de fomentar el acceso del empresario local a sectores que están ligados a las transformaciones estructurales y del progreso tecnológico o simplemente restringir el flujo de capitales meramente especulativos⁹.

Por tanto, tampoco le asiste la razón a la parte recurrente cuando se duele de que los preceptos legales impugnados son violatorios de la garantía de igualdad contemplada en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional, ya que, como se ha visto, en la especie, se trata de una limitación o diferenciación que tiene sustento constitucional. Además, contrario a lo que parecen implicar las empresas recurrentes, el ámbito protector del artículo 1° constitucional es consubstancial a la persona, sin que tenga por objeto proteger de un trato diferenciado a capitales, inversiones, mercancías, bienes o servicios.

En cuanto a los demás argumentos de las recurrentes, relacionados con la modernización económica del país, la transformación de añejas estructuras económicas, los avances tecnológicos, la experiencia obtenida con las instituciones bancarias, la competitividad en el mercado, el nivel de precios, etcétera, los mismos son de calificarse como inoperantes, ya que no constituyen planteamientos de índole jurídica encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de las normas legales impugnadas, sino que se trata de apreciaciones personales sobre el modelo económico, las políticas públicas y las medidas financieras que las empresas recurrentes estiman más o menos adecuadas para el país, cuyo análisis escapa del ámbito competencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, en dado caso, a otros órganos del Estado mexicano, mas no así al Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, este Alto Tribunal no es la instancia a la que corresponde pronunciarse sobre el alcance e impacto efectivo que pueden llegar a tener los flujos internacionales de capital en nuestra economía y sobre la pertinencia de establecer un tope máximo a los mismos, al tratarse de cuestiones que atañen directamente a la definición de diseño de planes en materia de desarrollo económico que no son susceptibles de ser analizadas a través de una óptica constitucional, en virtud de que se trata de determinaciones de carácter económico que escapan a la competencia y especialización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La historia del constitucionalismo mundial enseña que los tribunales constitucionales siempre han sido deferentes con las determinaciones de carácter económico que toman los Poderes Legislativos y Ejecutivos, toda vez que los órganos jurisdiccionales no deben sustituirse en ese tipo de decisiones a los órganos electos democráticamente, que tienen mandatos específicos del electorado en dichas cuestiones.

Finalmente, por lo que hace al acto concreto de aplicación de los artículos impugnados, esto es, el oficio 315.07.D.G.I.E.-4574 de trece de marzo de dos mil siete, emitido por la Directora de Asuntos Jurídicos y de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Economía, esta Primera Sala considera que no es el caso de reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito para que se pronuncie en torno a su legalidad, en virtud de que la parte quejosa no formuló conceptos de violación en este sentido, ni los combatió por vicios propios, haciendo depender su invalidez de la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones que le fueron aplicadas de la Ley de Inversión Extranjera y de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En consecuencia, ante lo **infundado**, por una parte, e **inoperante**, por la otra, del concepto de violación analizado, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, respecto de los artículos 7°, fracción III, inciso x) y 8°, fracción IX, de la Ley de Inversión Extranjera, y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;

III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y

IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional".

3 "Artículo 27.- [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

[...]

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

[...]"

4 "Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

5 "Art. 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicante y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

6 En el primer apartado del Dictamen, relativo al fundamento constitucional de la iniciativa, se asentó expresamente lo siguiente: "Conforme a lo dispuesto en la fracción XVII del Artículo 73 de la Ley Suprema, el Congreso de la Unión está facultado "para dictar leyes sobre Vías generales de comunicación". A su vez en la fracción XXXIX, en su inciso 2) faculta al Congreso para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación del espacio situado sobre el territorio nacional, y la fracción XXIX-F de esta misma disposición, señala la facultad del Congreso de la Unión "para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

En términos del Artículo 25 de la Carta Magna, "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fortalecimiento del crecimiento económico y el empleo y una más

justa distribución del ingreso y la riqueza, permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". A su vez se dispone que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución" y al efecto prescribe que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras fórmulas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación",

El Artículo 25 constitucional también señala que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo. De manera general y "bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

En el Artículo 27 de nuestra Constitución Política son varias las referencias que sustentan la expedición de normas en materia de telecomunicaciones, la parte final del cuarto párrafo establece que corresponde a la nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije así Derecho Internacional. El párrafo sexto dispone que en el espacio situado sobre el territorio nacional, "el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por "el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

En el primer párrafo del Artículo 28 de nuestra Ley Suprema se prohíben los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en la República mexicana, y el párrafo cuarto, recientemente reformado por el Constituyente Permanente, señala que "la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del Artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicaciones de acuerdo con la leyes de la materia."

El Artículo 32 constitucional indica que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones donde no se exija la ciudadanía mexicana. La fracción VI del Artículo 42 constitucional señala que el territorio nacional comprende el espacio situado sobre el mismo, con la extensión y modalidades que establece el propio Derecho Internacional". El Artículo 48 constitucional indica que el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerá directamente del gobierno de la Federación.

Al tenor de lo expuesto, se coligen las facultades del Poder Legislativo Federal para legislar en materia de telecomunicaciones".

7 En este sentido, muchas de las grandes empresas multinacionales tienen un capital diluido que se reparte en los mercados de valores o en grandes inversionistas institucionales o fondos de inversión conformados con recursos de muchos particulares.

8 Los precios de transferencia permiten reducir al mínimo los pagos por concepto de dividendos e impuestos a los accionistas y a las autoridades locales; para sacar el máximo provecho de las subvenciones y bonificaciones del Estado; para eludir los controles nacionales sobre la repatriación de utilidades; para la protección o especulación cambiarias, o para acumular saldos de caja en determinados países, o como instrumento de política de mercado para eliminar la competencia local.

9 Véase, por ejemplo, a Raúl Conde Hernández, *Del fin del milagro al fin del milenio: Medio siglo de economía y política en México*, UNAM.

JUZGADO DÉCIMO SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, EL DISTRITO FEDERAL (EXP. ORIGEN: J.A. 587/2007)

TEMA:

PARTICIPACIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN SOCIEDADES MEXICANAS. ARGUMENTA VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 1°, PÁRRAFO PRIMERO; 5°, PÁRRAFO PRIMERO; 14; 16; 25, PÁRRAFOS CUARTO, QUINTO Y ÚLTIMO; Y 28, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONALES.