

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en evaluar la validez de los artículos 114 y tercero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, desde la perspectiva del trato diferenciado que introduce entre los concesionarios de radiodifusión sonora y los demás en el plazo para pedir prórroga de sus distintos títulos. La quejosa es titular de una concesión de televisión digital y se duele de que a ella no se le haya exentado del requisito de temporalidad como a aquélla en el trámite respectivo.

I. ESTUDIO DE FONDO

1. La materia de la litis en el presente asunto se constriñe a evaluar los conceptos de agravio formulados por la recurrente principal en contra de la determinación del juez de Distrito, a través de la cual reconoció la validez de del artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el catorce de julio de dos mil catorce, así como del tercer párrafo del artículo séptimo transitorio, adicionado mediante decreto publicado el quince de junio de dos mil dieciocho.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

2. Ante de que esta Sala proceda a calificar cada uno de los argumentos de la recurrente principal, conviene tener presente el contenido de los preceptos legales impugnados:

Artículo 114. Para el otorgamiento de las prórrogas de concesiones de bandas de frecuencias o de recursos orbitales, será necesario que el concesionario la solicite al Instituto dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión, se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y demás disposiciones aplicables, así como en su título de concesión.

El Instituto resolverá dentro del año siguiente a la presentación de la solicitud, si existe interés público en recuperar el espectro radioeléctrico o los recursos orbitales, en cuyo caso notificará al concesionario su determinación y procederá la terminación de la concesión al término de su vigencia.

En caso que el Instituto determine que no existe interés público en recuperar el espectro radioeléctrico o los recursos orbitales, otorgará la prórroga solicitada dentro del mismo plazo señalado en el artículo anterior, siempre y cuando el concesionario acepte, previamente, las nuevas condiciones que fije el Instituto, entre las que se incluirá el pago de una contraprestación.

Para el otorgamiento de las prórrogas de las concesiones a las que se refiere esta Ley, el Instituto notificará a la Secretaría, previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica no vinculante, en un plazo no mayor a treinta días. Transcurrido este plazo sin que se emita la opinión, el Instituto continuará el trámite correspondiente.

SÉPTIMO. ...

...

Las solicitudes de prórroga de concesiones de radiodifusión sonora presentadas con anterioridad a la fecha de terminación de la vigencia original establecida en los títulos correspondientes se resolverán en términos de lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sin que resulte aplicable el plazo previsto para la solicitud de prórroga de que se trate.

3. Como se observa, ambos preceptos legales integran una unidad normativa: por una parte, el artículo 114 establece la regla general, mientras que el tercer párrafo del séptimo transitorio establece su excepción.
4. Ambas normas regulan con exhaustividad el universo de casos presentados que comparten una misma propiedad: la solicitud de prórroga de concesiones de telecomunicaciones y radiodifusión.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

5. Dicha regulación consiste en una regla de las denominadas “técnicas”, es decir, aquellas que establecen las condiciones exigidas para lograr la producción de un determinado resultado o estado de cosas. En otras palabras, las normas impugnadas no establecen alguna prohibición, obligación, ni permisión de una conducta.
6. Las reglas técnicas, típicas en el derecho administrativa, son aquellas que establecen las condiciones exigibles para que una persona pueda lograr la realización de un determinado resultado jurídico. De ellas no cabe predicar una violación o vulneración, sino más bien su utilización exitosa o no. Si la persona logra colmar los requisitos exigidos, accede al resultado pretendido; en caso contrario, dicho resultado no se producirá. Su estructura normativa es la de un enunciado condicional, con un antecedente y un consecuente del tipo: si A pretende lograr la obtención de un permiso, licencia o concesión, debe satisfacer los requisitos X, Y, y Z.
7. Como se había anticipado, las normas impugnadas regulan con exhaustividad el universo de casos posibles, mediante la configuración de dos antecedentes y dos consecuente. La regla general –contenida en el artículo 114– tiene el antecedente universal, el cual se conforma como la hipótesis, consistente en “todos aquellos que pretendan el otorgamiento de las prórrogas de concesiones de bandas de frecuencias o de recursos orbitales”, mientras que el consecuente dispone que deberán satisfacer cinco condiciones, a saber, 1) será necesario que el concesionario la solicite al Instituto dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión, 2) se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y demás disposiciones aplicables, así como en su título de concesión 3) que a juicio del Instituto Federal de Telecomunicaciones el espectro radioeléctrico o los recursos orbitales materia de la concesión prorrogable no sean de interés público para justificar su recuperación, 4) la aceptación de las nuevas condiciones y 5) el pago de la contra-prestación correspondiente.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

8. De la regla general cabe destacar el requisito temporal –ya que sobre este recae los argumentos de inconstitucionalidad de la recurrente–, a saber, que la solicitud de prórroga deberá presentarse “dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión.”
9. La otra norma –el tercer párrafo del séptimo transitorio– establece la excepción a la regla general, la cual consiste en una regla técnica específica para una hipótesis individualizada que se sustrae dentro del universo de casos. El antecedente consiste en el siguiente: Las solicitudes de prórroga de concesiones de radiodifusión sonora presentadas con anterioridad a la fecha de terminación de la vigencia original establecida en los títulos correspondientes. Su consecuente se integra con los últimos cuatro requisitos de la regla general y se le exceptúa del requisito temporal, ya que establece “sin que resulte aplicable el plazo previsto para la solicitud de prórroga de que se trate”.
10. Ahora bien, la excepción legal –la cual consiste en revelar a sus titulares de cumplir “dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión”– no es ilimitada para todos los titulares de concesiones de radiodifusión sonora, pues el artículo segundo transitorio del decreto que la introdujo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho la limita en el tiempo, establece lo siguiente:

Segundo. Lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo Séptimo Transitorio del “Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, que se adiciona, será aplicable únicamente a las solicitudes de prórroga presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto.

11. Como se observa, la norma transitoria delimita el ámbito temporal de validez de la excepción legal otorgada a favor de los concesionarios de radiodifusión sonora, al determinar que ésta sólo cubrirá a quienes hubieren solicitado su

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

prórroga antes de la entrada en vigor de ese decreto, lo que sucedió, de acuerdo con el artículo primero transitorio de ese mismo decreto, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

12. Por tanto, de la relación de las normas impugnadas se desprende lo siguiente. Por lo que respecta al requisito temporal de la solicitud de prórroga de las concesiones de telecomunicaciones y radiodifusión se desprenden dos reglas: la general, según la cual, sin importar el tipo de concesión, todas se deben presentar ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones dentro del año previo al inicio de la última quinta parte del plazo de vigencia de la concesión, mientras que la excepción se refiere a aquellas que cumplan con dos requisitos: 1) se trate de concesionarias de radiodifusión sonora y 2) la solicitudes de prórroga sean presentadas antes de la entrada en vigor del decreto publicado el quince de junio de dos mil dieciocho (lo que sucedió el día siguiente), en cuyo caso, el requisito temporal es que se hayan promovido “con anterioridad a la fecha de terminación de la vigencia original establecida en los títulos correspondientes”.
13. Pues bien, habiendo caracterizado el contenido normativo impugnado, esta Sala está en condiciones de delimitar la materia de la litis en el presente asunto: las interrogantes constitucionales de la parte quejosa se dirigen a combatir la excepción a la regla general. Toda su argumentación tiene el mismo común denominador: al ubicarse la quejosa en la regla general –toda vez que su petición de prórroga tiene como objeto una concesión de(494-500 MHz), a través de la estación con distintivo llamada XHFX-TDT, en Morelia, Michoacán– y serle aplicable el requisito temporal estima que el hecho de que los concesionarios de radiodifusión sonora sean relevados de este requisito al ubicárseles en un supuesto de excepción es inconstitucional, por lo que solicita que se le extienda dicho beneficio. En sus escritos ha alegado consistentemente que ella presentó su solicitud de prórroga antes de la finalización de la vigencia de su título y antes de la entrada en vigor de la reforma legal introducida al séptimo transitorio.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

14. En lo que resta de la presente sentencia, esta Primera procederá a calificar los agravios de la recurrente principal, los cuales se desestiman por infundados.
15. Como se había anticipado, la recurrente formula cinco conceptos de agravios, de los cuales sólo tres dedican a desarrollar respectivamente interrogantes constitucional.
16. En el segundo agravio, la recurrente se duele que el juez de Distrito no analizó correctamente su aserto de que se actualiza una antinomia entre lo dispuesto por el artículo 114 y el séptimo transitorio de la Ley, pues, en su opinión, la sentencia recurrida pasó por alto que ambos preceptos establecen regulaciones que literalmente se proyectan sobre un mismo supuesto de hecho, ya que mientras que el artículo séptimo transitorio establece que las concesiones vigentes antes de la entrada en vigor de la ley se regularán por lo dispuesto en la legislación abrogada, lo que, en su opinión, debería interpretarse para concluir que también incluye el trámite de prórroga, el artículo 114 de la misma ley establece un plazo distinto al abrogado sobre el trámite de prórroga. Concluye diciendo que al constatarse esta antinomia debería determinarse en vía de consecuencia una violación directa al principio constitucional de seguridad jurídica.
17. Esta Sala califica como infundado el argumento de la recurrente.
18. Contra lo afirmado en el segundo concepto de agravio, en la sentencia recurrida sí se abordó el referido cuestionamiento, en la cual se dedicó un apartado para el desarrollo de diversas consideraciones que le permitieron al juez de Distrito concluir que no existía una contradicción de sentido normativos en ambos artículos legales.
19. En la sentencia recurrida, el juez de Distrito concluyó que mientras que el artículo séptimo transitorio establecía una norma que ordenaba respetar la

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

regulación vigente anteriormente a la emisión de la nueva en lo referente al aspecto material sobre las condiciones del uso de las concesiones, el artículo 114 regula uno de los trámites aplicables que no incide en las condiciones de prestación de esos servicios, como es la prórroga de la concesión.

20. En este mismo segundo concepto de agravio, la recurrente admite que la sentencia recurrida aborda su planteamiento. Tan es así que afirma que va más allá para atacar las consideraciones de la sentencia recurrida y afirmar que es incorrecta la afirmación de que ambas normas regulan cuestiones distintas, ya que sostiene que una interpretación literal de ambas normas lleva a una persona media a entender que sus términos son contradictorios.
21. Este línea de argumentación también es infundada. Para demostrar lo anterior conviene traer a colación los dos primeros párrafos del artículo séptimo transitorio de la legislación combatida, los cuales establecen lo siguiente:

SÉPTIMO. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que se expide por virtud del Decreto, en la ley y en la normatividad que al efecto emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones, las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación, a menos que se obtenga la autorización para prestar servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o hubiere transitado a la concesión única prevista en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en cuyo caso, se estará a los términos y condiciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones establezca.

Tratándose de concesiones de espectro radioeléctrico, no podrán modificarse en cuanto al plazo de la concesión, la cobertura autorizada y la cantidad de Megahertz concesionados, ni modificar las condiciones de hacer o no hacer previstas en el título de concesión de origen y que hubieren sido determinantes para el otorgamiento de la concesión.

22. Como se observa de la transcripción, el primer párrafo del artículo séptimo transitorio establece que las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del referido decreto se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación, salvo de que se trate de un supuesto, que no es relevante para el

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

presente caso. El segundo párrafo refuerza esta regla, al precisar que tratándose de concesiones del espectro radioeléctrico, no se podrán modificar en cuanto al plazo de concesión, la cobertura autorizada y la cantidad de Megahertz concesionados, ni modificar las condiciones de hacer o no hacer previstas en el título de concesión y que hubieren sido determinantes para el otorgamiento de la concesión.

23. Pues bien, a la luz de lo expuesto, debe concluirse que el argumento de la recurrente principal es infundado, pues aún acogiendo el método interpretativo que sugiere, a saber, el literal, no se le asiste la razón en cuanto a que su aplicación lleva necesariamente a la conclusión de que el artículo séptimo transitorio es opuesto al artículo 114, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, generando una antinomia normativa.
24. Lo desacertado del alegato de la recurrente se demuestra al observar que ambas normas tienen funciones distintas: mientras que el artículo séptimo transitorio regula la ultractividad de la ley abrogada, el artículo 114 establece una regla técnica, que no dispone sobre su propio ámbito temporal de validez. Para poder apreciar la existencia de una contradicción o, por el contrario, de una compatibilidad es necesario identificar una tercera norma, cuya función sea determinar el ámbito temporal de validez del artículo 114.
25. Esta es la razón por la cual la sentencia recurrida hace referencia a los artículos transitorios relevantes. El recurrente se duele de que éstos se hayan introducido sin haber sido invocados, lo cual debe declararse infundado, pues metodológicamente dicha identificación y delimitación de normas transitorias relevantes era necesario para evaluar la antinomia denunciada, la cual ha sido insistida por la quejosa como una que se refiere a la ultra-actividad en contra de la retroactividad de la ley.
26. Ello, es así, pues el alegato de la quejosa desde su demanda original no es que el artículo 114 sea en sí mismo inconstitucional, sino más bien que su

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

ámbito temporal de validez no debería extenderse para aplicarse sobre aquellas concesiones otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor.

27. Para esta Sala, de la lectura literal de ambas normas se desprende lo siguiente: el artículo séptimo transitorio tiene la función de establecer la ultraactividad de las normas que regulan las condiciones del contenido de las concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, esto es, todas aquellas que determinan la regularidad del ejercicio del título respectivo.
28. Por su parte, como se había anticipado, toda vez que el artículo 114 de la ley de la materia no regula ninguna de esas condiciones, ya que, se insiste, su función es la de contener una regla técnica útil para lograr su prórroga, la cual consiste en un proceso administrativo aparte, en consecuencia, es necesario determinar si el artículo transitorio del decreto legislativo dispuso sobre la ultraactividad de las reglas técnicas relevantes para beneficiar a las concesiones previas, interrogante que debe contestarse negativamente. Esta afirmación se fundamenta en la consideración conjunta de los artículos primer, segundo y sexto del decreto original que contiene la actual Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los cuales disponen lo siguiente:

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. Se abrogan la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión. Se dejan sin efectos aquellas disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación en lo que se opongan a lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que se expide por virtud del presente Decreto.

SEXTO. La atención, trámite y resolución de los asuntos y procedimientos que hayan iniciado previo a la entrada en vigor del presente Decreto, se realizará en los términos establecidos en el artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el Vigésimo Transitorio del presente Decreto.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

29. Como se observa, los transitorios relevantes no disponen la ultraactividad de las disposiciones abrogadas dedicadas a regular el procedimiento de prórroga, ya que el primero de los transitorios dispone que la nueva ley entró en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación, mientras que el segundo transitorio determinó la abrogación de la anterior Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión.
30. El único caso de ultractividad de las normas técnicas, es el artículo sexto transitorio, el cual establece que la atención, trámite y resolución de los asuntos y procedimientos que se hayan iniciado previo a la entrada en vigor del referido decreto, se realizará en los términos del séptimo transitorio.
31. De esta manera, la ultractividad de la ley abrogada es regulada con precisión suficiente en los transitorios del decreto de la nueva ley, ya que ésta sólo se habilita respecto de dos supuestos: 1) respecto de las condiciones de ejercicio de los títulos de concesión y permisos otorgados con anterioridad a la nueva ley y 2) sobre los trámite y resolución de los asuntos y procedimientos que se hayan iniciado igualmente antes de la entrada en vigor de la nueva ley. Todo lo demás, cae en la regla general, prevista en el artículo primero transitorio, a saber, la aplicabilidad de la ley vigente.
32. Aunque esta Primera Sala no se había pronunciado sobre la desestimada antinomia denunciada por la recurrente, cabe invocar un precedente relevante de esta Sala, en el cual se concluyó que el artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión cumple con el principio de seguridad jurídica. Se trata del amparo en revisión 93/2021, fallado por esta Sala, en sesión del dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.
33. En dicho precedente, esta Sala resolvió reconocer la validez del artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión al estimar que la determinación legislativa de un plazo para la presentación de la solicitud de

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

prórroga de una concesión no violaba el principio de seguridad jurídica por dos razones: 1) el Congreso de la Unión tiene facultades para regular con libertad configurativa los plazos de las solicitudes de prórroga de las concesiones y 2) la norma reúne con suficiencia los elementos de certeza para fijar el plazo respectivo.

34. En efecto, en dicho precedente, esta Sala partió de la premisa de que al otorgar una concesión ello no implica la transmisión de propiedad sobre el espectro radioeléctrico sino solamente los derechos para su uso, aprovechamiento y explotación y siempre, condicionado a un plazo de vigencia cierto y determinado.
35. Así, se concluyó que el artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión contiene un plazo específico para solicitar la prórroga en materia de radiodifusión y que ello no trae consigo la inconstitucionalidad de dicho numeral, en razón de que tanto de la exposición de motivos, como de los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, se advierte que el legislador cuenta con facultades para la expedición de un ordenamiento que materialice las directrices y parámetros a seguir por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones para otorgar concesiones en materia de radiodifusión y para resolver sobre las prórrogas, siempre y cuando, la legislación que se emitiera estuviera acorde con el contenido del artículo 28 Constitucional.
36. Esta Sala abundó y determinó que si bien del artículo 28 Constitucional no se desprenden las formalidades por medio de las cuales serán otorgadas las prórrogas de concesiones en materia de radiodifusión, es claro que de la exposición de motivos de la reforma constitucional, así como también de los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, dichos aspectos debían ser definidos por el legislador ordinario.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

37. Es decir –se continúa en dicho precedente– el artículo 28 Constitucional debe ser interpretado de manera conjunta y sistemática con los artículos transitorios tercero y cuarto del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones así como también con el diverso 73 Constitucional, fracción XVII que otorga facultades para legislar en la materia que ahora nos ocupa, ello a efecto de establecer que tanto para el otorgamiento de concesiones en la materia como para su prórroga, el Instituto Federal de Telecomunicaciones será el encargado de ello, ya que durante la vigencia de la concesión o, en su caso, de la prórroga, el concesionario adquiere el derecho para usar, aprovechar o explotar el bien de dominio público que se otorgó temporalmente.
38. Esta Sala determinó que es así, en razón de que el artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión solamente delimita la temporalidad con la que deben de solicitarse las prórrogas de concesiones de radiodifusión, lo cual es un requisito que, al igual que otros en la materia, fue definido por el legislador ordinario tomando en consideración lo establecido en el artículo 28 Constitucional y en los artículos transitorios tercero y cuarto del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, por lo que la ausencia de plazo específico en el citado precepto de la Constitución General, no torna inconstitucional el artículo 114 reclamado.
39. Con base en lo anterior esta Sala finalizó diciendo que no puede estimarse inconstitucional la norma por establecer un plazo o término máximo para la formulación de solicitudes de prórroga de concesiones y que ordena en el tiempo dicho proceso, pues ello cumple con una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, relacionada con la facultad del legislador ordinario de establecer reglas y modalidades para el otorgamiento de las concesiones y de su prórroga, previendo riesgos para evitar que este bien natural escaso no sea aprovechado adecuadamente, lo que se logra a partir de disposiciones que permitan, en cada caso, contar con suficiente oportunidad para la planeación de los programas y licitaciones respectivas, así como para evaluar cada concesión y los compromisos adquiridos o por adquirir a lo largo del tiempo,

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

además de existir una justificación mínima para diferenciar los plazos atendiendo a las inversiones requeridas o realizadas.

40. Pues bien, luego de considerar lo resuelto en dicho precedente, y a la luz de las otras consideraciones desarrolladas, esta Sala concluye que el agravio de la recurrente debe declararse infundado, ya que, como se demostró, el artículo 114 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión no incurre en ninguna antinomia con el artículo séptimo transitorio, y, éste satisface con suficiencia los requisitos de precisión exigidos por el principio de seguridad jurídica, al disponer un plazo para la presentación de una solicitud de prórroga de concesión.
41. Ahora, en un orden diverso, esta Sala procede a abordar de manera conjunta los dos restantes conceptos de agravio dedicados a contener cuestiones de constitucionalidad.
42. En el cuarto concepto de agravio, la parte recurrente se opone al reconocimiento de validez del párrafo tercero del artículo séptimo transitorio desde la perspectiva del derecho de igualdad. Aquí, la recurrente alega que carece de sustento la afirmación de la sentencia recurrida, en el sentido de que la radiodifusión sonora presenta un rezago, y que se trata de un grupo vulnerable o marginado frente a la televisión, por lo que requiere de una medida niveladora, pues ello no se desprende de la exposición de motivos, ni formó parte de la litis, por lo que es evidente que se trata de una apreciación subjetiva del juzgador.
43. Por el contrario, la recurrente señala que de la exposición de motivos se aprecia que el legislador invocó razones igualmente aplicables para la radio y la televisión y que tiene que ver con la confusión provocada por el artículo 114 de la ley de la materia, la cual afecta por igual a ambos tipos de concesiones.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

44. Finalmente, en el quinto concepto de agravio, la recurrente alega que la sentencia recurrida incumple con la jurisprudencia y metodología de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establecida para evaluar violaciones al principio de igualdad.
45. Adicionalmente, señala que, no obstante haberse impugnado, en la sentencia recurrida no se estudió la validez del artículo segundo transitorio del Decreto por el que, a su vez, se adicionó el párrafo tercero al artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce.
46. En suma, la recurrente alega que en el caso concreto debe aplicarse correctamente el test de igualdad, lo que deberá hacerse identificando la categoría sospechosa, el factor prohibido de discriminación y determinar como aplicable el estándar de escrutinio estricto. Insiste en que el legislador configuró dos regímenes jurídicos, y que se le excluyó de los beneficios otorgados en el otro régimen, sólo porque es titular de una concesión de televisión digital y no sonora. Afirma que a ella le son aplicables las razones de interés público y beneficio social que fungieron como motivo para la creación de dicho régimen, por lo que resiente discriminación por exclusión tácita de un beneficio.
47. Previo a contestar el argumento sustancial de ambos conceptos de agravio, en cual consiste en la denuncia de que el artículo séptimo transitorio, tercer párrafo, del decreto respectivo introduce un tratamiento diferenciado a favor de los concesionarios de radiodifusión sonora, que es injustificado, esta Sala inicia desestimando los argumentos metodológicos avanzados por la recurrente principal, los cuales consisten en dos proposiciones: 1) que al presente caso aplica un estándar de escrutinio estricto, por involucrar una categoría sospechosa y 2) que el juez de Distrito extralimitó sus facultades al no

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

constreñirse a reportar fielmente las razones del legislador plasmadas en su exposición de motivos e iniciativa correspondientes.

48. Ambas proposiciones son incorrectas. Como se procede a demostrar, para evaluar el planteamiento de igualdad formulada por el quejoso, el estándar de escrutinio aplicable para este tipo de normas es ordinario; además, al no actualizar algún supuesto de exigibilidad de motivación legislativa reforzada, es permisible e incluso exigible que la racionalidad de un diseño legislativo, como el impugnado, no sólo se extraiga de los trabajos parlamentarios, sino también del análisis de la norma y de su posición en el ordenamiento jurídico.
49. En efecto, esta Suprema Corte ha construido una metodología dual para evaluar las distinciones legislativas, a saber, una ordinaria y otra estricta. En nuestros precedentes hemos reconocido que la función de legislar es una que involucra principalmente la tarea de trazar distinciones normativas. Las reglas contenidas en las leyes tienen la función de reglamentar las consecuencias jurídicas atribuidas a ciertas acciones o estados de cosas y ello sólo se logra cuando el legislador se involucra en la tarea de crear categorías de hipótesis normativas, a través de las cuales se aíslan e individualizan ciertas propiedades y se excluyen otras.
50. En otras palabras, la esencia de la tarea de legislar es la de crear clases de cosas, personas u objetos. El principio de igualdad sirve como parámetro de control para someter a revisión judicial las distinciones y clasificaciones legislativas.
51. Ahora bien, esta Corte ha determinado que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino

que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.¹

52. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.
53. Ahora bien, como efectivamente lo refiere la recurrente, el test de igualdad requiere de un término de comparación –es decir, el criterio de clasificación utilizado por el legislador– y de dos regímenes jurídicos producidos en vía de consecuencia.²
54. La identificación del término de comparación es relevante no sólo porque determina el criterio clasificatorio que debe someterse a una evaluación constitucional, sino también porque determina la intensidad del escrutinio.
55. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha determinado, que una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría

¹ Tesis aislada LXXXII/2008 de la Segunda Sala, con la cual coincide esta Primera Sala, visible en la página 448 (Tomo XXVII), junio de 2008, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

² Tesis de jurisprudencia 47/2016 de esta Primera Sala, visible en la página 439, Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."

sospechosa, la cual se define como un factor prohibido de discriminación, de los establecidos en el quinto párrafo del artículo 1º constitucional, corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. Al respecto, hemos establecido que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario.³

56. Siguiendo dicha premisa, esta Primera Sala ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.⁴
57. Al abundar sobre la naturaleza del concepto, esta Sala ha concluido que bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.
58. Por el contrario, cuando el legislador no utiliza como término de comparación alguna de las categorías sospechosa, sino que realiza una distinción basada en algún criterio indiferente constitucionalmente –aquellos que sirven para diseñar políticas públicas, por ejemplo, tipos de concesionarios en función del

³ Tesis de jurisprudencia 10/2016 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 8 del Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

⁴ Tesis de jurisprudencia 66/2015, de esta Primera Sala, visible en la página 1462 del Libro 23 (octubre de 2015), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.”

bien público o servicio prestado— el escrutinio debe ser ordinario, lo que supone una evaluación más laxa que el estricto.

59. En este segundo supuesto, una vez que se ha identificado que el término de comparación (criterio clasificatorio para crear dos regímenes jurídicos) no involucra una categoría sospechosa, el escrutinio ordinario exige el despliegue de la siguiente metodología.
60. El juez o jueza constitucional debe determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.⁵
61. En otras palabras, como también lo han establecido nuestros precedentes, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue

⁵ Tesis de jurisprudencia 55/2006 de esta Primera Sala, visible en la página 75 del Tomo XXIV (septiembre de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

una finalidad constitucionalmente admisible; si resulta racional para su consecución -esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella- y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

62. Esta metodología es relevante para el escrutinio ordinario, pues a través de su constatación, no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.⁶
63. Pues bien, regresando al caso concreto, esta Sala determina que el argumento de la recurrente es infundado, porque conforme a lo expuesto, los artículos 114 y séptimo transitorio, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión crean dos regímenes jurídicos –que regulan de manera distinta el requisito temporal de las solicitudes de prórroga– cuyo criterio clasificador no involucra ninguna de las categorías sospechosa, previstas en el quinto párrafo del artículo 1º constitucional. Por el contrario, el criterio clasificador es uno permitido por el artículo 28 constitucional: el tipo de concesión que se busca prorrogar.
64. El séptimo transitorio impugnado establece una regulación para los concesionarios de radiodifusión sonora vigentes antes de la entrada en vigor del

⁶ Tesis aislada VIII/2011 del Tribunal Pleno, visible en la página 33 (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

decreto correspondiente, mientras que el 114, junto con los otros transitorios, regulan al resto de concesiones. De esta manera, al no utilizarse un criterio sospechoso, el escrutinio aplicable es el ordinario y no el estricto, por lo que debe declararse como infundado el planteamiento del quejoso.

65. Por otra parte, esta Sala estima que también debe desestimarse la segunda proposición metodológica avanzada por el recurrente, a saber, que el juez constitucional sólo puede tomar en cuenta lo expresa y literalmente expresado por el legislador en su exposición de motivos, iniciativa u otros trabajos parlamentarios, quedando vedado de realizar cualquier análisis independiente de la racionalidad de la distinción legislativa.
66. Este aserto debe desestimarse, ya que desconoce la línea jurisprudencial construido por esta Corte desde la Novena Época, según la cual cuando una clasificación legislativa no utilice una categoría sospechosa y, por tanto, no se deba someter a un escrutinio estricto, y no se ubique en otro supuesto de los exigidos de motivación reforzada, el legislador no está obligado a justificar su creación en sus trabajos parlamentarios, por lo que el juez de amparo puede acudir directamente al contenido de las normas y a su contexto normativo para reconstruir dicha racionalidad.
67. Así, los precedentes de esta Corte han determinado que dada la posición constitucional del legislador, en virtud de su legitimidad democrática, no se exige que toda diferenciación normativa deba ser justificada en la exposición de motivos o bien, en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable.⁷

⁷ Tesis aislada XXVII/2009 de la Segunda Sala, que esta Primera Sala, comparte, visible en la página 470 del Tomo XXIX (marzo de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

68. De lo anterior se concluye, que dicha justificación objetiva y razonable, deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados: de ahí que, no será inconstitucional de suyo la norma jurídica que contenga un mandamiento que dé trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, cuando el legislador no exprese las razones para ese trato diferenciado en la iniciativa, en los dictámenes, o en general en el proceso legislativo, si resulta un hecho notorio, derivado del texto de la ley, la finalidad que persigue la disposición respectiva, toda vez que fue el propio cuerpo legislativo el que en el ordenamiento jurídico de que se trate, ha consagrado esas razones.
69. Así, como el recurrente se duele de que el juez de Distrito haya acudido directamente al contenido de las normas para relacionarlas directamente con su función jurídica dentro del abánico de modalidades de concesiones de telecomunicaciones y radiodifusión, para deducir que la intención del legislador al emitir las normas impugnadas, fue la de nivelar un tipo de concesión por su posición de desventaja, esta Sala concluye que su aserto debe calificarse como infundado, ya que, como lo concluimos más arriba, la distinción legislativa impugnada no utiliza ninguna categoría sospechosa, ni actualiza alguno de los supuestos de motivación reforzada, por lo que es aceptable que el juzgador no se haya constreñido a reportar lo dicho expresamente en los trabajos parlamentarios y, haya acudido a evaluar el contenido de las normas legales directamente y apreciado su funcionalidad.
70. Pues bien, habiendo desestimado los anteriores argumentos de la recurrente principal, esta Sala finalmente también declara como infundada la última proposición de la quejosa en el presente recurso de revisión, la cual consiste en desestimar la razonabilidad de la medida, al afirmar que no existe base objetiva y razonable para distinguir entre las concesiones de radiodifusión sonora y las demás, entre las que se incluye la de televisión digital.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

71. Este aserto debe declararse infundada, pues, como lo dijo el juez de Distrito, la medida legislativa supera el escrutinio ordinario, por lo que debe concluirse que no viola el principio de igualdad.
72. Esta Sala coincide con la sentencia recurrida, en que el fin de la distinción legislativa es admisible constitucionalmente, pues, de su contenido, se desprende que busca asignar un beneficio a favor de las concesiones de radiodifusión sonora, otorgadas antes de la entrada en vigor de la actual ley vigente, respecto de las cuales se haya solicitado su prórroga antes de la entrada en vigor del posterior decreto de reforma al artículo séptimo transitorio. Este fin es admisible, pues busca avanzar en una de las finalidades del artículo 28 constitucional: la reglamentación diferenciada de los distintos tipos de concesiones para lograr una mayor rectoría en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión.
73. La radiodifusión sonora tiene como objeto a un bien público distinto a la de la televisión digital y ambas se encuentran llamadas a desempeñarse en mercados con distintas exigencias y penetración en la sociedad. Para esta Sala, es una finalidad constitucional admisible darles tratos distintos para compensar y nivelar el agregado de ventajas y desventajas que sufra cada una de ellas en el mercado de telecomunicaciones y radiodifusión.
74. Esta Sala estima que no nos corresponde juzgar en definitiva si el sector de la radiodifusión sonora es un sector vulnerable o rezagada. Ello corresponde evaluar al legislador democrático a la luz de las condiciones del mercado y de su relación contingente e histórica de cada momento que entable con la de la sociedad. Todo lo que necesitamos comprobar en un test de escrutinio ordinario de igualdad es que el legislador se haya impuesto la finalidad de regularlos para hacerlos más competitivos y nivelarlos para lograr los fines constitucionales.

AMPARO EN REVISIÓN 64/2021

75. Igualmente, la medida es instrumentalmente adecuada para la consecución del fin delimitado, pues mediante la creación de una excepción al requisito temporal de la presentación de la prórroga se otorga un beneficio a favor de ese tipo de concesión, lo cual se traduce en la reducción de costos de transacción de ese sector del mercado, que se puede reinvertir para apuntalar su posición competitiva frente al resto de concesiones, como es el de televisión digital.
76. Finalmente, la medida es proporcional: la excepción introducida no es una desmedida por dos razones. Se trata de una medida temporal delimitada a aquellas concesiones sonoras otorgadas antes de la emisión de la ley vigente respecto de las cuales se haya solicitado su prórroga, a su vez, antes de la entrada en vigor del decreto que reformó el artículo séptimo transitorio y no para todas. Por tanto, se trata de una medida provisional, dirigida a remediar una distorsión del mercado en un momento específico.
77. Por otra parte, además de ser una medida provisional, el resto de los concesionarios gozan de un plazo razonable para solicitar la prórroga, por lo que no se les priva del acceder a este trámite.
78. Por tanto, toda vez que cada una de las líneas de argumentación de la recurrente han resultado infundada, debe reconocerse la validez de los preceptos impugnados.