

**AMPARO EN REVISIÓN
805/2018
RECURRENTES: PRESIDENTE
DE LA REPÚBLICA Y OTRAS.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día

V I S T O S, para resolver los autos del amparo en revisión **805/2018**, contra la sentencia dictada en el amparo indirecto *********, del índice del Juzgado Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el catorce de julio de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, *********, en representación de **ASOCIACIÓN ZAFIRO, PRO DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indica, mismos que fueron precisados a través del desahogo de una prevención:

Autoridades Responsables:

1. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
2. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Secretario de Relaciones Exteriores.

Actos reclamados:

En el ámbito de sus atribuciones, la omisión de iniciar el procedimiento legislativo, de presentar iniciativa de ley y realizar actos administrativos necesarios para que el Ejecutivo Federal presente la mencionada iniciativa, tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado por el **artículo 4º, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, así como la omisión de discutir y aprobar la iniciativa correspondiente, a fin de que se tipifiquen en la legislación penal federal como delito las conductas señaladas en dichos incisos.

Preceptos que contienen los derechos humanos que se estiman vulnerados. La parte quejosa invocó como preceptos que contienen los derechos fundamentales violados los artículos 1º, párrafo primero y tercero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, incisos a) y c) y 9, párrafo primero, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Por auto de veintiocho de julio de dos mil diecisiete, el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, a quien tocó conocer del asunto, desechó la demanda de amparo al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo con relación a la diversa fracción II, en su primer

párrafo, del artículo 107 constitucional, debido a que el juicio de amparo no era el mecanismo idóneo para impugnar las posibles omisiones o inactividades legislativas por sí mismas.

Inconforme con lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de queja, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo registró con el número 112/2017 y en sesión de cinco de octubre de dos mil diecisiete, la declaró fundada y ordenó admitir el asunto, al estimar que el análisis de la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas requería un análisis profundo, lo que no constituía un manifiesto ni indudable motivo de desechamiento.

En cumplimiento a lo anterior, el Juez admitió a trámite la demanda de amparo bajo el número *****, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados, dio intervención al Agente del Ministerio Público Federal y señaló fecha para la audiencia constitucional.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, mediante sentencia terminada de engrosar el veintisiete de abril de dos mil dieciocho, sobreseyó en el juicio de amparo por la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores y concedió el amparo a la quejosa en contra de las omisiones atribuidas al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

TERCERO. Interposición y trámite de los recursos de revisión. Inconformes con lo anterior, la **CÁMARA DE SENADORES**, por medio de su delegado, la **CÁMARA DE DIPUTADOS**, por conducto de la Subprocuradora de Amparos y el **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL** interpusieron recurso de revisión por oficios presentados el

catorce, dieciséis y quince de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente.

Correspondió conocer de dicho recurso al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, cuyo Presidente, mediante acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil dieciocho los admitió a trámite y registró con el número *****.

De igual forma, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, por conducto del delegado de la Secretaria de Gobernación, interpuso recurso de revisión por oficio presentado el treinta de mayo de dos mil dieciocho.

El Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito por de trece de junio de dos mil dieciocho lo admitió a trámite y registró con el número *****.

Seguidos los trámites procesales, el treinta de agosto de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado del conocimiento, en la misma sesión, resolvió los recursos de revisión ***** y *****, en donde desestimó los agravios sobre la improcedencia del juicio de amparo y confirmó la sentencia en dicha parte; asimismo, ordenó remitir los autos a este Alto Tribunal para que conociera de la omisión legislativa al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, relacionada con el **artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**.

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En auto de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión, bajo el número de expediente

805/2018, y ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que la Presidenta de ésta, dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

Posteriormente, por acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, la Presidenta de esta Primera Sala dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto y ordenó devolver los autos a la ponencia correspondiente, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, 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 concedió el amparo respecto a la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, relacionada con el **artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.**

SEGUNDO. Oportunidad de los recursos de revisión. No es necesario verificarla, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó tal cuestión, concluyendo que la presentación de los recursos de revisión fue oportuna.

TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. A continuación se sintetizan los argumentos referentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión:

1. En la **demanda de garantías** la parte quejosa planteó el siguiente concepto de violación:

Único.

- Existe acreditada una omisión legislativa por parte del Estado Mexicano, de contemplar en la legislación penal federal, las conductas a que alude el artículo 4°, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por contravenir los artículos 1°, párrafos primero y tercero, así como el diverso 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 9°, párrafo primero.

- Los incisos a) y b) del artículo 4° de la citada convención requieren que se prevea en la legislación penal, lo que generalmente se ha denominado DISCURSOS DE ODIO:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

- El DISCURSO DE ODIO es reconocido a nivel mundial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio: *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL DISCURSO HOMÓFOBO CONSTITUYE UNA CATEGORÍA DE LENGUAJE DISCRIMINATORIO Y, EN OCASIONES, DE DISCURSOS DE ODIO.”*; también se prohíbe en el artículo 13, párrafo 5°, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- El problema esencial de los DISCURSOS DE ODIO, es que si no se atienden, sino se sancionan, pueden incitar e incluso pretender justificar por ciertos grupos de personas CRÍMENES DE ODIO. Es por ello que reconociendo las experiencias históricas y particulares de cada país, otras naciones han generado legislaciones tendientes a combatir ese tipo de prácticas como en Alemania y luego en Canadá.

- Es precisamente su afectación a la convivencia social en el marco de respecto a los Derechos Humanos que llevó a establecer la necesidad en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de que los países miembros incluyeran en su legislación penal los supuestos a que aluden los incisos a) y b) del artículo 4°; obligación que ha sido incumplida por el Estado Mexicano y es por ello que no se promueve el presente amparo por omisión legislativa.

2. El Juzgado de Distrito **emitió sentencia** en la que sobreseyó en el juicio de amparo por la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores y concedió el amparo a la quejosa en contra de las omisiones atribuidas al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, por lo siguiente:

- El **Secretario de Relaciones Exteriores** negó el acto reclamado, y sin prueba en contrario, se tiene como inexistente la omisión reclamada; en consecuencia, en términos del artículo 63, fracción

IV, de la Ley de Amparo, se sobresee en el juicio por lo que hace a la referida autoridad.

- Se acredita la omisión atribuida al **Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados**, pues a pesar de que negaron los actos, se trata de una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque el texto del artículo 149 ter del Código Penal Federal no condena penal ni directamente la discriminación ni la propaganda y a los grupos que se basan en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial cualquiera que sea su forma.
- Existe una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque la discriminación o incitación a la discriminación como verbo rector es diferente a negar un servicio o prestación, un derecho laboral o restringir el derecho a la educación.
- Tampoco, sanciona por ley la *“difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer a tal efecto, contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;”*
- En los términos en que está redactada la Convención, no admite un punto medio, en otras palabras, existe el delito o no, ya que no se puede decir que la existencia de una legislación relacionada con el tema salve la omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio, pues exige que se tipifique un delito que expresamente refiera a las conductas a las que alude la Convención, ya que si bien la legislación penal alude a la discriminación, no la pune en cuanto tal.
- Por su parte, los numerales 9, con relación al 43, 70, 83 y 83 Bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no

establecen un acto punible, ni que las actividades destacadas en esos artículos constituyan un delito penado por la ley; pues no presuponen un proceso penal.

- En este sentido, la omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio está demostrada pues ha excedido un plazo razonable para exigir el cumplimiento de la obligación pactada a nivel internacional.
- Convicción a la que se arriba al advertir que los estados pactantes tenían un año para informar al respecto; de ahí que deba tenerse por probada la omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio contenida en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- **Respecto de las causas de improcedencia, es infundado** el argumento relacionado con la procedencia del juicio de amparo, de acuerdo con el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional, los órganos de gobierno sólo pueden ejercer las competencias y funciones que les son otorgadas, por lo cual al examinarse una omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio se contraviene tal principio.
- Lo anterior, en virtud de que si el Estado de Derecho establece la posibilidad de nulificar un acto legislativo, de igual manera para salvaguardarlo es posible examinar una omisión legislativa que lo vulnera, sin que ello implique transgresión al principio de división de poderes.
- Aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva —aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo— también se encuentra sometido a la Constitución y a los instrumentos internacionales que estén de

acuerdo con ella. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.

- Cuando la Constitución y los Tratados Internacionales en lo que respecta a Derechos Humanos emergen como una Norma Suprema, que establecen un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los Derechos Humanos.
- En este sentido, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también tienen la facultad de controlar sus omisiones.
- Así, cuando exista un mandato —constitucional o previsto en algún instrumento internacional en el que el Estado Mexicano sea parte— dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por su cumplimiento.
- Igualmente, es **infundada** la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII con relación al numeral 6º de la Ley de Amparo, pues la asociación civil quejosa acreditó encontrarse en una especial situación frente al ordenamiento para combatir la omisión de las autoridades responsables de cumplir con la obligación de presentar iniciativa de ley, iniciar el procedimiento legislativo, discutir y aprobar la iniciativa tendentes a dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación Racial, toda vez que su objeto social entre otros se encuentra encaminado:

- Promoción y defensa de los derechos humanos y la realización de eventos que incrementen, fomenten y apoyen la defensa de dichos derechos para la población en general.
 - Promoción, desarrollo, impulso, asesoría por cualquier medio, forma y ayuda a víctimas de violación de derechos humanos.
- Asimismo, la omisión legislativa que reclama vulnera los artículos 1º párrafo primero y tercero y 133 de la Constitución Federal, así como el 9º párrafo primero y en especial el 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, al no atenderse al problema esencial de los discursos de odio, en los que al no sancionarse pueden incitar e incluso pretender justificar crímenes de odio, por lo cual la omisión reclamada imposibilita su objeto social.
- **Análisis de constitucionalidad.** De acuerdo con el criterio adoptado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, para que resulte jurídicamente posible conceder el amparo en contra de una omisión legislativa, resulta necesario:
- I. Que exista una omisión legislativa propiamente dicha, esto es, que el legislador no haya ejercido sus facultades sobre una determinada cuestión a pesar de existir una norma en materia de Derechos Humanos

que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo; y

II. Que la omisión en cuestión vulnere algún derecho humano de la parte quejosa, en la medida en que el artículo 103 de la Constitución Federal expresamente señala que los tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite por omisiones de autoridad que violen derechos humanos.

- De un análisis de los artículos 1º y 133 constitucionales, se advierte que una vez que un tratado o instrumento internacional es incorporado al orden jurídico nacional, las normas de derechos humanos que éste contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como parámetro de regularidad constitucional.
- Asimismo, de los artículos 4º, 9º y 19 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial se desprende un mandato — compromiso— legal que impone al Estado Mexicano la obligación de declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometerlo contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. También, se obligó a declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella y reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

- Por lo que hace al lapso para dar cumplimiento, el artículo 9 de la referida Convención, señala como plazo para que el Estado Mexicano como parte, presente al secretario general de las Naciones Unidas para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas adoptadas dentro de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención.
- De ahí que si la Convención entró en vigor el veintidós de marzo de mil novecientos setenta y cinco, esto es, al trigésimo día a partir de la fecha en que el Estado Mexicano depositó el instrumento de ratificación respectivo en poder del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (veinte de febrero de mil novecientos setenta y cinco).
- Entonces, la obligación referida en la Convención debió materializarse en una disposición normativa que previera como conducta penada por la ley —acto punible— los aspectos destacados en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención dentro del año siguiente a su entrada en vigor.
- De modo que el Estado Mexicano tenía como fecha límite el veintidós de marzo de mil novecientos setenta y seis, para informar sobre las medidas legislativas adoptadas y que sirvieran para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, las cuales consistirán:
 - I. Expedir una ley en la que se declare como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tal efecto, contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.
 - II. Declarar ilegal y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la

discriminación racial e inciten a ella, y reconocerá que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

- Como lo señaló el titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente de la República, como no se ha establecido como tipo penal las conductas a que se refiere la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la omisión implica una inconstitucionalidad en sí misma, ya que vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación.
- En los términos relatados, le asiste la razón a la quejosa cuando aduce que la omisión reclamada se aparta de los derechos humanos previstos en el artículo 1° constitucional, párrafos primero y tercero, en relación con el 133 de ese ordenamiento y los numerales 4, incisos a) y b), y 9 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ya que la ausencia de un delito que castigue la discriminación en términos de la aludida Convención implica la validación de la desigualdad y a la agresión, generando un ambiente de zozobra y miedo que descompone el tejido social e imposibilita la democracia a la cual todos tenemos derecho como forma de vida.
- **Al margen de las consideraciones torales**, estas acotaciones no forman parte del fondo de la litis ni de las instrucciones para el cumplimiento a la ejecutoria de amparo (**Obiter dicta.**); surgen de la certeza consistente en que el sistema de justicia por sí solo no puede hacerse cargo de abatir la discriminación, pues para ello es necesaria una política pública integral que reconozca que tal sistema codepende de otros mecanismos de interiorización

normativa; por ejemplo, las conductas adquiridas en la infancia y el establecimiento de límites en el entorno familiar.

- Si llegara a hacer falta una estrategia de interiorización normativa integral se corre el riesgo de tener una norma jurídica inútil o de generar el efecto contrario a lo que se propone, es decir, generar toda vía más discursos de odio y encono social. Por ello, en pleno ejercicio de su soberanía, la cual está intocada, las autoridades responsables se encuentran facultadas para hacer públicas las bases a partir de las cuales diseñen la política pública criminal.
- Asimismo, la soberanía legislativa tiene todas las prerrogativas para hacer las consultas a los grupos involucrados. Con lo cual se permitirá conocer el estado de la cuestión y establecer la directriz integral que regenere el tejido social. En el entendido que el problema de la discriminación, no guarda relación con la evaluación de destrezas laborales o profesionales.
- **Instrucciones para el cumplimiento (amparo liso y llano)**
Una vez que cause ejecutoria esta determinación, las autoridades responsables deberán:
 - Ajustarse a lo pactado en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y, en consecuencia, iniciar el procedimiento legislativo tendente a declarar como delito penado por la ley dichas conductas e incorporarlo al Código Penal Federal en el término de un año, ello de manera analógica a lo establecido en el artículo 9 de la citada Convención, lo cual se considera un plazo razonable.
 - En el entendido que las autoridades responsables son absolutamente soberanas por lo que respecta a la redacción del tipo penal y la previsión de las penas a aplicar para el delito que se incorpore al marco legal sustantivo nacional.

3. Los **agravios** hechos valer por las autoridades recurrentes son los que se sintetizan a continuación:

3.1. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

- ❖ Es ilegal la resolución recurrida, debido a que la Cámara de Senadores no ha incurrido en una omisión legislativa absoluta, pues existe un actuar legislativo en materia de combate a la discriminación.
- ❖ El Estado Mexicano a fin de garantizar y llevar a cabo los compromisos establecidos en la referida Convención, en su ordenamiento constitucional regula el derecho a la no discriminación -artículo 1º en relación con el 4º-, que al ser una prerrogativa fundamental de excepcional importancia, trasladó dicho bien jurídico, en las condiciones que la ley punitiva prevé como conductas atentatorias de ese derecho.
- ❖ En efecto, el Código Penal Federal, en su Título Tercero Bis, denominado “Delitos contra la Dignidad de las Personas”, Capítulo Único, “Discriminación”, artículo 149 ter, tipifica diversos actos discriminatorios.
- ❖ Asimismo, tomando en consideración lo establecido en el texto constitucional, relativo a la prohibición de la discriminación y la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, con el objeto de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona.
- ❖ En este contexto, el Consejo tendrá la obligación de diseñar estrategias e instrumentos, que permitan promover programas,

proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación; proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación; desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales. Por tanto, a fin de cumplir con los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales, el Consejo tiene facultades para llevar a cabo una investigación en la que exista presuntos actos y prácticas discriminatorias, cuya resolución al contener actos violatorios se enviaran al órgano constitucional facultado para llevar a cabo la investigación, procedimiento y resolución correspondiente a fin de que se desvirtúen o se acrediten los hechos constitutivos de algún delito que atente contra la dignidad humana o sean actos discriminatorios, a fin de que se aplique la sanción correspondiente prevista en el numeral citado en párrafos precedentes del Código Penal Federal.

- ❖ Acorde a lo expuesto deviene de ilegal la sentencia recurrida, ya que el Estado Mexicano sí regula lo previsto en el artículo 4º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racional, toda vez que el Código Penal Federal, en el artículo 149 Ter, regula las hipótesis jurídicas y sanciones correspondientes de aquellas conductas que atentan contra la dignidad humana o menoscaban los derechos y libertades de las personas, por lo que es evidente que dicho ordenamiento atiende a lo establecido en la referida Convención que se tilda de inconstitucional, ya que regula, sanciona y califica como delito a todas aquellas conductas de cualquier índole que generen un acto discriminatorio.
- ❖ A fin de garantizar lo establecido en los ordenamientos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, no sólo el ordenamiento en materia penal regula el menoscabo o anulación

de los derechos y libertades de las personas por un acto discriminatorio; sino también la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación contempla diversas medidas para prevenir la discriminación.

- ❖ Además, no existen las mismas condiciones que en el invocado amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la Suprema Corte, pues en ese caso sí existía una omisión legislativa absoluta en materia de comunicación social; es decir, no existía en el orden jurídico legislación en la materia, lo que vulneraba el derecho humano de acceso a la información pública. Sin embargo, en este caso no hay un vacío legal respecto al combate de la discriminación racial, ya que la legislación vigente prevé sanciones para las personas que inciten o promuevan la discriminación racial.
- ❖ Además, no debe inadvertirse lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005, en cuanto a que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente; esto es, de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del amparo.
- ❖ Sirven de apoyo los criterios del Pleno de rubros **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO”** y **“DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS”**.
- ❖ Así, es ilegal la recurrida al no existir un mandato constitucional por el que se imponga la obligación al Congreso de la Unión de legislar en materia de Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, no se configura una omisión legislativa absoluta; aunado a que se demostró que la Cámara de Senadores

ha actuado de forma pertinente en la composición de disposiciones legislativas para combatir la discriminación.

3.2. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Primero.

- ❖ La sentencia recurrida es violatoria del artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones IV y VII de la Constitución Federal; en virtud de que el Juez de Distrito inobservó que no es voluntad del poder constituyente reformador de la Constitución que los gobernados reclamen omisiones legislativas a través del juicio de amparo indirecto.
- ❖ Causa agravio el resolutivo segundo, pues la concesión del amparo a la parte quejosa carece de legalidad, ya que los argumentos con los que el juzgador determinó conceder el amparo se consideran infundados por los siguientes motivos.
- ❖ La sentencia recurrida es ilegal por un lado, porque el Juez de Distrito no está facultado para realizar una interpretación *ad hoc* a la Constitución Federal, en específico a los artículos 103 y 107; y por otro lado, porque a pesar del erróneo alcance que pretende darle a la acción constitucional de amparo, en su sentencia se sustituye al Poder Constituyente Reformador de la Constitución, al otorgar a los gobernados el alcance que puedan reclamar en el juicio de amparo omisiones de carácter legislativas, omitiendo que la voluntad del Poder Originario no otorga a los gobernados el derecho de impugnar omisiones legislativas por la vía del juicio de amparo, ya que las omisiones reclamables en esta sede constitucional únicamente se refieren a las que deriven de un juicio o de una autoridad administrativa, pero no las de carácter legislativo.

- ❖ Ante la presencia de actos de naturaleza omisiva atribuibles al Congreso de la Unión en los procedimientos de amparo, la omisión legislativa no tiene como objeto examinar la violación o no de un derecho humano constitucionalmente consagrado, sino simplemente determinar si el órgano legislativo cuenta con facultades para emitir la ley que se considera omitida; por tanto, es posible estimar que el no realizar la función legislativa a cargo del poder titular de la misma, por sí misma no puede ser considerada como causante de un agravio personal y directo, y pese a que con la inactividad legislativa se pudieran generar violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados, el juicio de amparo no es el mecanismo apto para resolver el tema de inconstitucionalidad, atendiendo a la naturaleza misma del juicio de amparo, y a los principios rectores que lo rigen.
- ❖ Suponer que a través del juicio de amparo, o incluso de diverso mecanismo de control constitucional (controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad), sea la vía idónea para que el juzgador de distrito pueda dictar una sentencia en la que ordene al Congreso de la Unión a emitir determinada ley ante su inactividad legislativa, se vería modificado a través de la función judicial el fundamento formal como material de las normas constitucionales y de la propia Ley de Amparo, lo cual, además de romper con el principio de división de poderes, el Poder Judicial de la Federación se arrogaría una superioridad formal de las leyes mediante la cual podría adicionar o reformar el contenido formal del marco jurídico que regula la Constitución Federal y la Ley de Amparo.
- ❖ Un mecanismo de control constitucional que repare la omisión legislativa atribuible al Congreso de la Unión no está contemplado en nuestro régimen jurídico a nivel federal, esto es: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ❖ Ante la inexistencia de algún ordenamiento que permita al Poder Judicial de la Federación ejercer un control constitucional en contra de la inactividad legislativa del Congreso de la Unión; la inactividad legislativa únicamente puede ser examinada mediante el control político que sobre aquel ejerza el pueblo, por ejemplo, a través de las elecciones, al ser el pueblo el máximo evaluador periódico de los integrantes del Congreso de la Unión.

Segundo.

- ❖ La sentencia recurrida es violatoria del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal; ya que atenta contra el orden público al desconocer el principio de relatividad de las sentencias que rige el actual juicio de amparo.
- ❖ El órgano judicial concedió el amparo al quejoso, por considerar que el principio de relatividad no es relevante para efectos de procedencia del juicio de amparo, pues en la especie, supuestamente no hay relación necesaria entre antecedente y consecuente.
- ❖ Contrario a lo expuesto por el Juez de Distrito, los alcances restitutorios de una ejecutoria deben materializarse sobre derechos legítimos, esto es, respectos de aquellas prerrogativas de los gobernados legalmente tuteladas, pues de no ser así, la sentencia de amparo podría utilizarse como un instrumento para efectuar actos contrarios a las leyes y al orden público, lo cual no debe permitirse, ya que por su naturaleza, el juicio de amparo es el instrumento para restituir al gobernado el pleno goce de sus garantías individuales violadas y no un medio para efectuar actos contrarios a la ley o legitimar situaciones de hecho que se encuentren al margen de ella.

- ❖ El principio de relatividad de las sentencias impide que una hipotética concesión del amparo reporte algún beneficio a la parte quejosa, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar una omisión, esto es, a legislar, porque sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria de amparo, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley o disposición que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, que vincularía no sólo al afectado y autoridades responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma o disposición creada, apartándose del citado principio de relatividad, razón por la que los argumentos sujetos a estudio deben declararse inoperantes.

Tercero.

- ❖ La sentencia recurrida es ilegal por ser violatoria del artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 49 de la Constitución Federal, en virtud de que las consideraciones y fundamentos con los que el juzgador fundó su sentencia se apartan del principio constitucional de división de poderes.
- ❖ El Juez de Distrito desconoce que para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados; razón por la cual no es válido sostener, como infundadamente lo señaló el juzgador que *“si el Estado de Derecho establece la posibilidad de nulificar un acto legislativo, el igual manera para salvaguardarlo es posible examinar una omisión legislativa que lo vulnera, sin que ello implique una transgresión al principio de división de poderes.”*

Ello porque la Constitución Federal no le ha otorgado expresamente al Poder Judicial de la Federación la facultad de conocer y resolver omisiones legislativas atribuibles al Congreso de la Unión.

Cuarto.

- ❖ La sentencia recurrida es ilegal por ser violatoria de los artículos 5, fracción I, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal; en virtud de que el quejoso no acreditó contar con interés jurídico o legítimo.
- ❖ El Juez de Distrito estimó actualizado el interés de la parte quejosa para accionar el juicio de amparo, bajo el argumento de que de desconocer el interés de la quejosa, se desconocería su dignidad humana.
- ❖ El hecho de que el objeto social de la quejosa no implica que el órgano judicial deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.
- ❖ La asociación civil quejosa no acredita contar con ningún tipo de interés que lo legitime para accionar el juicio de amparo, porque el interés que exige la Ley de Amparo debe referirse a la existencia de una parte agraviada, es decir, a la existencia de una afectación de los intereses jurídicos o legítimos de un particular, lo que en el caso no acontece.

3.3. Ministerio Público de la Federación.

- ❖ El resolutivo segundo en relación con el séptimo de la sentencia impugnada causa agravio, ya que transgrede lo dispuesto por los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, al no haberse realizado una correcta interpretación del artículo 1º, en relación con el 133 de la Constitución.
- ❖ En la recurrida se sostiene que las responsables incurrieron en una omisión legislativa, al no iniciar el procedimiento legislativo tendiente a declarar como delito penado por la Ley, la conducta de discriminación racial e incorporarla al Código Penal, como se obligó el Estado Mexicano al suscribir la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en términos de su artículo 4º, inciso a) y b).
- ❖ Sin embargo, contrario a dicha afirmación, las responsables en el ámbito de sus respectivas competencias, iniciaron el procedimiento legislativo para adecuar la ley penal y tipificar la discriminación en cualquiera de sus formas. Por ende, no asiste la razón al A quo, al sostener que no se han tipificado las conductas previstas en la referida Convención, pues lo que se sanciona son las conductas que se realizan para excluir socialmente a ciertas personas, por motivos raciales o condiciones sociales, como se precisan en el artículo 149 TER, del Código Penal Federal.
- ❖ Es decir, si la Convención dispone que los Estados deben legislar para evitar el "odio y discriminación racial", para lo cual condenarán a todas las personas u organizaciones que basadas en teorías de supremacía racial, difundan ideas de odio y discriminación racial; debe concluirse que es incorrecto que se afirme, en la sentencia de ampro que se recurre, que el artículo 149 ter, del Código Penal Federal, no tipifica las conductas señaladas por el tratado, pues tal dispositivo no solo prevé la discriminación (exclusión) por una cuestión racial, sino que

incorpora una gama mayor de condiciones por las que el destinatario de la norma puede incurrir en el delito de discriminación.

- ❖ Por ello, se estima incorrecto que se conceda la protección federal al quejoso bajo la consideración de que las responsables incurrieron en una omisión legislativa, pues de los informes rendidos por las responsables y del Código Penal Federal, se advierte que en cumplimiento a las obligaciones contraídas, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce, se reformó el Código Penal Federal, creándose el capítulo único denominado “Discriminación”.
- ❖ Si bien el artículo 149 ter del Código Penal Federal no utiliza el término “discriminación” dentro de su texto, lo cierto es que sanciona la discriminación pues así lo apunta la denominación del capítulo en el que está previsto.
- ❖ Por ello, se afirma que el Estado Mexicano aceptó de buena fe el compromiso de garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos bajo su jurisdicción, asumido frente a la comunidad internacional. Lo anterior, al adicionar el artículo 149 ter al Código Penal Federal, que sanciona cualquier forma de discriminación, lo que previene el odio racial o discriminatorio.
- ❖ En la especie, no se incurre en ninguna de las cuatro especies de omisión que existen.
- ❖ Es incorrecto el razonamiento relativo a que existe una omisión absoluta de tipificar las conductas previstas en el artículo 4º de la Convención, pues la exposición de motivos da cuenta de que para la creación del artículo 149 bis del Código Penal Federal, se tuvo como fundamento dicha Convención.
- ❖ Además, contrario a lo señalado en la recurrida, no sería factible establecer como verbo rector del tipo penal la “discriminación”,

debido a que ello más que una acción es el resultado de ciertas conductas como la negación de servicios por alguna condición.

- ❖ Por lo que refiere a la “incitación”, por sí sólo no podría constituir el verbo rector de un tipo penal, dado que es necesario que se especifiquen los medios de persuasión y su grado de influencia, a fin de que la norma cumpla con los elementos necesarios para su punibilidad.
- ❖ Además, no es competencia del Juez de Distrito determinar si el Estado Mexicano cumplió o no con el Tratado Internacional, pues para ello se convino la obligación de rendir informes periódicos ante el Secretario General de las Naciones Unidas, sobre las medidas legislativas adoptadas. De no haberse cumplido la obligación reclamada, el organismo internacional hubiese requerido su cumplimiento.
- ❖ Al ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, no se puede considerar que se legisle bajo un diseño o necesidades de un grupo social determinado, pues lo que no se quiere es provocar la discriminación, el odio racial, el estado de excepción o de privilegios; sino por el contrario, ante la necesidad de incluir a todos los miembros de la sociedad, es que deben cuidarse las formas de la Ley, su alcance y sus efectos, para lograr la democracia.
- ❖ La propia Constitución reconoce la importancia de la interacción entre el gobierno y la sociedad en el diseño de las leyes, al prever la posibilidad de la iniciativa ciudadana en su artículo 71.

3.4. Presidente de la República.

Primero.

- Causa agravio la recurrida, debido a que no existe una omisión legislativa absoluta consistente en declarar como acto punible lo previsto en el artículo a, incisos A) y B), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- La normatividad nacional es más protectora que la propia Convención, aunado a que no existe la omisión señalada, en tanto que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como el Código Penal Federal, sancionan los actos de discriminación a que se refiere el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención.
- El A quo señaló que la omisión legislativa consistía en no haber tipificado como delito las conductas previstas en el artículo 4, inciso a) y b) de la Convención.
- Del inciso a), del artículo 4 de la Ley, se desprende la obligación del Estado de declarar como acto punible la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico y la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.
- Del inciso b, se desprende la obligación de declarar ilegales y prohibidas las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda que promueva la discriminación racial e inciten a ella, así como reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por ley.
- **A) Contrario a lo señalado por el A quo, el artículo 4 incisos a) y b) de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, no establece la obligación de crear un tipo penal**

- Ahora bien, lo infundado de la recurrida consiste en que la Convención no establece la obligación de crear un tipo penal; el artículo 4 no ordena que se establezca un tipo penal, sino que tales conductas se declaren como “acto punible”.
- Un “acto punible” es toda acción u omisión antijurídica conforme a la ley; de modo que no sólo los delitos son actos punibles.
- En ese sentido, el objetivo de la Convención es que los Estados califiquen dichas conductas como antijurídicas y sancionables; lo que puede cumplirse a través del derecho penal o del derecho administrativo sancionador, que son dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.
- La sanción administrativa guarda similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción ante lo antijurídico: en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.
- En materia de discriminación, el Estado Mexicano ejerce su potestad punitiva, a través de un esquema de gradualidad de las conductas y de las penas derivado del grado de afectación que puedan causar a la sociedad.
- De esta manera la discriminación se sanciona mediante dos esquemas: el administrativo previsto en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el penal previsto en el Código Penal Federal.
- **B) Regulación en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**
- La normatividad nacional es más protectora que la internacional, pues no sólo se establecen medidas relacionadas con la discriminación racial, sino también con toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, discapacidad,

condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

- El artículo 1º constitucional reconoce el principio de no discriminación. A raíz de dicho precepto, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual se ha reformado para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de las más amplias atribuciones en la materia.
- El cumplimiento del artículo 4 de la Convención invocada, se cumple con lo dispuesto en los artículos 9, fracciones XV, XXVII, XXVIII y XXXIV, 83 bis, 83 ter y 86, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- El artículo 9 sanciona las conductas de promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación; incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria persecución o exclusión; realizar o promover violencia física, sexual, psicológica, patrimonial o económica por la edad, género, discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente una preferencia sexual o cualquier otro motivo de discriminación; implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas; y, en general, cualquier otro acto u omisión discriminatorio.
- Tales conductas son punibles en términos de los numerales 43, 83, 83 bis, 83 ter, 84, 86 y 87 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Dichos numerales establecen la facultad del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de conocer de las quejas que presente toda persona por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias a las que se refiere la ley, e imponer medidas administrativas y de reparación.

- Las sanciones consisten en restitución del derecho conculcado; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública; disculpa pública o privada; garantía de no repetición.
- Tales medidas administrativas se imponen sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que haya lugar y, en caso de servidores públicos, la omisión en el cumplimiento de la resolución da lugar a que se ponga en conocimiento del órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción para que proceda conforme a sus atribuciones.
- En el caso de particulares, la omisión del cumplimiento da lugar a que se de vista a la autoridad competente.
- **C) Regulación en el Código Penal Federal**
- En materia de discriminación, el Estado Mexicano ejerce su potestad punitiva en un esquema de gradualidad de las conductas y de las penas derivado del grado de afectación que puedan causar a la sociedad.
- En ese sentido, el artículo 149 ter del Código Penal Federal, sanciona los actos de discriminación que atenten contra la dignidad humana o anulen o menoscaben los derechos y libertades de las personas mediante la realización de diversas conductas, es decir, cuando existe una afectación directa o material a derechos de terceros, el cual atendió expresamente a lo dispuesto en la Convención, como se desprende de la exposición de motivos.
- Tal precepto sanciona penalmente el delito de discriminación; es decir, sale del ámbito administrativo sancionador en atención a la gravedad de la conducta al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente

contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas: I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho; II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o III. Niegue o restrinja derechos educativos.

- Por tanto, contrario a lo razonado en la recurrida, sí se realizó el proceso legislativo para adecuar la ley penal y considerar como delito punible la discriminación, cuanto ésta trasciende y atente la dignidad humana y anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de conductas que deriven de razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole.
- Es equívoco que no se sancione la incitación a cometer el delito de discriminación, pues ello está sancionado en el artículo 208 del Código Penal Federal.
- En efecto, el A quo omitió considerar que la incitación a cometer un delito es una forma de participación en el mismo, conforme al artículo 13, fracción V del Código Penal Federal.

Segundo.

- El amparo fue concedido para que se iniciara el procedimiento legislativo tendente a declarar como delito penado por la ley las conductas señaladas en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención, e incorporarlas al Código Penal Federal en el término de un año.

- Ello carece de eficacia práctica, pues tanto la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como el Código Penal Federal, sancionan los actos de discriminación a que se refiere el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención, por lo que obligar a regular un nuevo tipo penal generaría incertidumbre jurídica a los justiciables dado que existiría duda de la norma aplicable.

4.1 El Tribunal Colegiado en la resolución de treinta de agosto de dos mil dieciocho, recaída el recurso de revisión *********, interpuesto por las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y por el agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al juzgado recurrido, resolvió lo siguiente:

En el considerando cuarto, relativo a la fijación de la litis y existencia del acto reclamado:

- **I. Fijación de la litis.** Se fijó correctamente la litis, pues se tuvo como acto reclamado la omisión legislativa en la que incurrieron el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, al no haber tipificado como delito las conductas señaladas en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- **II. Inexistencia de la omisión reclamada por lo que hace al Secretario de Relaciones Exteriores.** Fue correcto que se tuviera por inexistente la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores, puesto que no está dentro de sus facultades proponer iniciativas de ley o reformar la normativa en materia penal.
- **III. Existencia de la omisión reclamada por lo que hace al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.** Fue

correcto que se tuvieran como existentes las omisiones atribuidas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

- La Cámara de Senadores aduce que la omisión legislativa que se reclama es inexistente en la medida en que no existe un mandato constitucional por el que se imponga la obligación del Congreso de la Unión de legislar en los términos exigidos.
- Lo anterior es infundado. Conforme a lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, sino que, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.
- En este sentido, la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, como norma de derechos humanos de fuente internacional, constituye un parámetro de control de regularidad constitucional, en tanto que fue ratificada por el Estado mexicano el 20 de febrero de 1975 y entró en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se depositó el instrumento de ratificación respectivo, esto fue, el 22 de marzo de 1975.
- Del artículo 4º de dicha convención se desprende que el Estado mexicano, tiene los siguientes deberes:
 - (i) Declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, todo acto de violencia o toda incitación a cometer un acto de tal naturaleza, contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, así como toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

- (ii) Declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda actividad que promueva la discriminación racial e inciten a ella, además de reconocer que la participación en tales organizaciones o actividades constituye un delito penado por la ley.
- Lo anterior demuestra que, contrario a lo sostenido por la Cámara de Senadores, existe un mandato de jerarquía constitucional, aunque de fuente internacional, que establece de manera precisa el deber del Estado de legislar en un determinado sentido.
- Por otro lado, la Cámara de Senadores refiere que el Código Penal Federal, en su artículo 149 ter, califica como delito todas aquellas conductas, de cualquier índole, que generen un acto discriminatorio, con lo que se atiende a lo establecido en la Convención.
- Señala que el Estado, además de adecuar la legislación penal, creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y conforme a dicho ordenamiento jurídico, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; de modo que la ausencia del procedimiento legislativo tendente a tipificar como delito todo tipo de propaganda que pretenda incitar o justificar el odio racial, no justifica la conclusión a la que se llegó en la sentencia recurrida en cuanto a la existencia de la omisión reclamada, porque el marco jurídico vigente prevé criterios para actuar ante un supuesto de discriminación.
- Agrega que, a diferencia de lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1359/2015, no puede hablarse de una omisión absoluta en el presente asunto, porque no hay un vacío legal respecto al combate a la discriminación racial, pues además de la legislación

penal, nuestro marco jurídico contempla la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

- Por su parte, el Ministerio Público refiere que las autoridades responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, tipificaron como delito la discriminación, no sólo racial, sino en cualquiera de sus formas que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas, en el artículo 149 ter del Código Penal Federal.
- Agrega que dicho precepto legal no utiliza el término “*discriminación o incitación a la discriminación*” como verbo rector del tipo, porque la discriminación, más que una acción, es el resultado de ciertas conductas; además de que, en todo caso, es necesario que se especifiquen los medios de persuasión y su grado de influencia, a fin de que la norma cumpla con los elementos necesarios de su punibilidad.
- Sin embargo, lo argüido por la Cámara de Senadores y el Ministerio Público es infundado, pues si bien refieren que el artículo 149 ter del Código Penal Federal tipifica como delito la discriminación, además de que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prevé mecanismos para prevenir y eliminar actos discriminatorios, debe tenerse en cuenta que ambas autoridades reconocen, al menos implícitamente, que las conductas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 4 de la referida convención no han sido tipificadas.
- Es verdad que, como justificación, refieren que la legislación federal protege al gobernado en mayor medida frente a lo que se pretende con la tipificación de las conductas referidas en el instrumento internacional; sin embargo, para determinar la existencia de la omisión reclamada, lo relevante es que existe un mandato de rango constitucional, de fuente internacional, que impone el deber de tipificar algunas conductas específicas, y que

no han sido tipificadas esas conductas, al margen del alcance protector de la legislación federal.

- Por lo anterior, se ajusta a derecho que en la sentencia recurrida se tuviera por existente la omisión de la autoridad responsable recurrente, y del Congreso de la Unión, frente a la obligación que deriva del artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

En el considerando quinto, relativo a la procedencia del juicio de amparo:

- **I. Procedencia del juicio de amparo en contra de una omisión legislativa.**
- La Cámara de Diputados refiere que el Juez de Distrito rebasa al Poder Reformador de la Constitución al reconocer, a favor de los gobernados, el derecho a reclamar en el juicio de amparo omisiones legislativas; no obstante que, conforme a la voluntad del Constituyente Permanente, las omisiones reclamables en sede constitucional son únicamente las que deriven de un juicio o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, o bien, de una autoridad administrativa, pero no las de carácter legislativo.
- Agrega que, de permitir que a través del juicio de amparo se vincule al Congreso de la Unión a emitir una ley, se rompería con el principio de división de poderes, pues en este supuesto, el Poder Judicial de la Federación fungiría como una superioridad legislativa, que podría adicionar o reformar el contenido formal del marco jurídico.
- Señala que, dado el carácter político de la función legislativa, no puede ser sometida al ejercicio tradicional del control judicial; la soberanía popular recae directamente sobre el Legislativo, cuya

actuación puede ser revisada y sancionada por el propio pueblo, por ejemplo, a través de las elecciones.

- Por su parte, el Ministerio Público refiere que el Estado mexicano se obligó a rendir un informe ante el Secretario General de las Naciones Unidas sobre las medidas legislativas adoptadas (en el marco de la Convención); por lo que, en todo caso, el organismo internacional es quien puede requerir su cumplimiento.
- Los planteamientos de la Cámara de Diputados y del Ministerio Público son infundados, toda vez que la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de omisiones legislativas tiene sustento en la propia Constitución y en la Ley de Amparo.
- Tras la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la fracción I del artículo 103 constitucional establece que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por “*normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos*”. En sentido similar, la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo establece que el amparo indirecto procede contra “actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”.
- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1359/2015, sostuvo que el juicio de amparo indirecto resulta procedente en contra de omisiones legislativas. También señaló que el Poder Legislativo puede ser una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo. Esto, sobre la base de que la fracción VII del artículo 107 constitucional establece la posibilidad de promover juicio de amparo contra “normas generales”, entre las cuales indiscutiblemente se encuentran las leyes.
- La Primera Sala del Alto Tribunal concluyó que si el Poder Legislativo puede ser autoridad responsable para efectos del

juicio de amparo, pues la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, y en el texto constitucional no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador, entonces, desde el punto de vista constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas.

- Igualmente sostuvo que la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo señala que procede el amparo indirecto contra “actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”. De modo que si las omisiones legislativas son actos que no son atribuibles a los órganos jurisdiccionales que ahí se describen, sea posible sostener válidamente que a través del juicio de amparo indirecto pueden combatirse como actos de autoridad omisiones atribuibles directamente al Poder Legislativo.
- En este sentido, contrario a lo que se aduce en el sentido de que el Poder Reformador de la Constitución no consideró la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, las fracciones I y VII de los artículos 103 y 107 constitucional, respectivamente, en relación con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, sustentan la procedencia del juicio de amparo tratándose de omisiones legislativas.
- Ahora bien, sin desconocer que el Poder Legislativo tiene una función primordial dentro nuestro orden constitucional, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar.
- En efecto, cuando existe un mandato de rango constitucional, previsto en la propia Constitución o en una fuente internacional, que establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la

facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.

- En este caso, los tribunales de amparo están en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas, pues sólo así puede mantenerse un estado de regularidad constitucional.
- Por lo que, contrario a lo que aduce el Ministerio Público, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también deben tener la facultad de controlar sus omisiones. Así, cuando exista un mandato constitucional dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución, con independencia de que el Estado mexicano, por virtud de los compromisos internacionales asumidos, esté obligado a informar a organismos internacionales sobre el acatamiento de las obligaciones que tiene.
- **II. Principio de relatividad de las sentencias de amparo.**
- La Cámara de Diputados aduce que la naturaleza jurídica del juicio de amparo y la *ratio legis* de la reforma constitucional de amparo de 2011, son incompatibles con los efectos que una eventual sentencia concesoria de amparo podría otorgar ante las omisiones legislativas, pues en ese caso, tendrían efectos generales, contraviniendo con ello frontalmente el principio de relatividad de las sentencias.
- Arguye que, de no existir el principio de la relatividad de las sentencias, el Poder Judicial podría anular al Poder Legislativo mediante el ejercicio de su control concentrado y, así, atentar contra el principio de división de poderes. Por tanto, en una

ejecutoria de amparo no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar una omisión, dado que esto conllevaría dar efectos generales a su pronunciamiento, puesto que implicaría la creación de una ley o disposición que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal que vincula a todos los sujetos gobernados.

- Lo anterior es infundado, pues conforme a lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1359/2015, la nueva configuración constitucional del juicio de amparo amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa.
- Por esa razón, señaló que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos fundamentales de las personas.
- Conforme a la reinterpretación que realizó la Primera Sala de dicho principio, los tribunales de amparo deben estudiar únicamente los argumentos de las partes y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.
- Sobre esta base, cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa, no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.

- **III. Interés legítimo.**
- Sobre este punto, la Cámara de Diputados refiere que la persona moral quejosa no tiene interés legítimo para reclamar una omisión legislativa.
- Señala que no es válido afirmar, como se hizo en la sentencia recurrida, que si no se reconoce interés legítimo a la parte quejosa, se estaría desconociendo su dignidad humana. Esto, señala, porque el interés legítimo es un presupuesto procesal y, como tal, debe acreditarse para que el órgano jurisdiccional esté en aptitud de resolver de fondo la controversia planteada, pues de reconocerse ficticiamente, se afecta la correcta y funcional administración de justicia.
- Agrega que atender únicamente al objeto social de la persona moral quejosa, para afirmar que tiene interés legítimo, implica desconocer que para la acreditación de ese extremo es necesario corroborar que el acto reclamado, en el caso la omisión legislativa, trasciende en su esfera jurídica, pues sólo así puede hablarse del interés cualificado que exige la Constitución.
- Lo argüido por la Cámara de Diputados es infundado, toda vez que la asociación civil quejosa acreditó encontrarse en una especial situación frente al ordenamiento para combatir la omisión legislativa que deriva del deber impuesto en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Lo anterior, pues como se sostiene en la sentencia recurrida, su objeto social se encuentra encaminado a la promoción y defensa de los derechos humanos y la realización de eventos que incrementen, fomenten y apoyen la defensa de dichos derechos para la población en general, así como la promoción, desarrollo, impulso, asesoría por cualquier medio, forma y ayuda a víctimas de violación de derechos humanos.

- Pero además, la omisión legislativa reclamada afecta los derechos fundamentales que derivan de los artículos 1o., párrafos primero y tercero, y 133, de la Constitución Federal, así como el 9, párrafo primero, y en especial el 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Esto significa que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida.
- Luego, si la quejosa acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la igualdad, al tiempo que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que dicha asociación fue constituida (defender los derechos humanos, principalmente cuando se incumple la prohibición de discriminación), es válido concluir que aquella cuenta con interés legítimo para promover el presente juicio de amparo.
- No se soslaya que la citada autoridad responsable estima que, para tener por acreditado el interés legítimo, se tomó en cuenta únicamente el objeto social de la quejosa; sin embargo, como se ha visto, se consideró también que la omisión reclamada causa una afectación, específicamente, limita su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, por lo que en este punto tampoco tiene razón.

Finalmente, en el considerando sexto, reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del estudio y pronunciamiento sobre el fondo de la omisión legislativa que deriva del mandato contenido en el artículo 4, incisos a) y b),

de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

4.2. En cuanto a la resolución dictada en la misma fecha en el recurso de revisión *********, interpuesto por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del Secretario de Gobernación, se determinó lo siguiente:

En el considerando cuarto, relativo a la fijación de la litis y existencia del acto reclamado:

- **I. Fijación de la litis.** Se fijó correctamente la litis, pues se tuvo como acto reclamado la omisión legislativa en la que incurrieron el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, al no haber tipificado como delito las conductas señaladas en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- **II. Inexistencia de la omisión reclamada por lo que hace al Secretario de Relaciones Exteriores.** Fue correcto que se tuviera por inexistente la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores, puesto que no está dentro de sus facultades proponer iniciativas de ley o reformar la normativa en materia penal.
- **III. Existencia de la omisión reclamada por lo que hace al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.** Fue correcto que se tuvieran como existentes las omisiones atribuidas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República.
- El Presidente de la República plantea que no existe la omisión legislativa, y menos puede considerarse absoluta, toda vez que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el Código Penal Federal sancionan los actos de discriminación a que se refiere el artículo 4, incisos a) y b), de la citada Convención,

inclusive, de una forma más protectora, ya que prevén otros tipos de discriminación además de la racial.

- Señala que, contrario a lo sostenido por el a quo, la Convención no establece la obligación de crear un tipo penal, sino que las conductas a las que se refiere sea declaradas como antijurídicas y, consecuentemente, sancionables.
- Refiere que el término “acto punible”, a que se refiere el artículo 4o. de la Convención, es “toda acción u omisión antijurídica que sea sancionada conforme a la ley”; por tanto, es incorrecto considerar que únicamente los delitos son actos punibles, pues tanto el derecho penal como el derecho administrativo son dos manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, o *ius puniendi*, para imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de actos u omisiones antijurídicas.
- Afirma que, en materia de discriminación, el Estado mexicano ejerce su potestad punitiva mediante un esquema de gradualidad de las conductas y de las penas basado en el grado de afectación que puedan causar a la sociedad. La discriminación se sanciona, en el esquema administrativo, mediante la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y, en el esquema penal, en el Código Penal Federal.
- Precisa que los artículos 8, fracciones XV, XXVII, XXVIII, XXXIV, 83 bis, 83 ter y 86 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sancionan las conductas establecidas en la normativa internacional. Para ello, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias atribuidas a particulares, sean personas físicas o morales, servidores públicos federales y, en general, a los poderes públicos federales, e impondrá, en su caso, las medidas administrativas y de reparación conducentes. Mientras que el artículo 149 ter del

Código Penal Federal sancionan los actos de discriminación que atenten contra la dignidad humana o anulen o menoscaben los derechos y libertades de las personas mediante la realización de ciertas conductas, entre ellas, que se niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho, se niegue o se restrinjan derechos laborales o derechos educativos; además de que la incitación a cometer un delito se encuentra tipificada en el diverso 208 de citado ordenamiento penal, inclusive se reconoce como una forma de participación en el artículo 13 del citado ordenamiento.

- Sin embargo, lo argüido por la autoridad responsable recurrente es infundado, pues si bien el inciso a) del artículo 4 de la referida convención, no utiliza el término “delito”, sino “acto punible”, lo cierto es que esa expresión tiene una connotación penal, pues analizado en su integridad dicho precepto, se advierte que el compromiso asumido por los Estados parte es el de sancionar, en grado mayor, conductas que van más allá de la simple expresión de ideas, como la difusión de discursos de odio y los actos de violencia motivados por esas ideas de superioridad, así como la incitación a realizar actos de tal naturaleza y toda asistencia para ello, además de la organización, inclusive asociación, para llevar a cabo esas conductas.
- Por ello, en el inciso b) del artículo 4 de la referida Convención, se señala con claridad que los Estados parte deben establecer que “la participación en tales organizaciones o actividades constituye un delito penado por la ley”, refiriéndose con ello a la difusión de los discursos odio, a la realización de actos de violencia racial, así como la organización y asociación con ese propósito.
- Aunado a lo anterior, si bien el artículo 149 ter del Código Penal Federal tipifica como delito la discriminación, además de que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prevé

mecanismos para prevenir y eliminar actos discriminatorios, debe tenerse en cuenta que la propia autoridad responsable recurrente, en su informe justificado, reconoce que las conductas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 4 de la referida convención no han sido tipificadas explícitamente.

- Es verdad que, para justificar lo anterior, refiere que la legislación federal protege al gobernado en mayor medida frente a lo que se pretende con la tipificación de las conductas referidas en el instrumento internacional, además de que en la legislación administrativa referida se prevé un mecanismo para atender conductas similares a las que se pretenden tipificar, lo que garantiza que ningún acto discriminatorio quede sin sancionarse. Sin embargo, para determinar la existencia de la omisión reclamada, lo relevante es que existe un mandato de rango constitucional, de fuente internacional, que impone el deber de tipificar algunas conductas específicas, y que la recurrente reconoce que en la legislación federal no han sido tipificadas esas conductas.
- Por lo anterior, se ajusta a derecho que en la sentencia recurrida se tuviera por existente la omisión de la autoridad responsable recurrente, y del Congreso de la Unión, frente a la obligación que deriva del artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Finalmente, en el considerando quinto, reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del estudio y pronunciamiento sobre el fondo de la omisión legislativa que deriva del mandato contenido en el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

CUARTO. Estudio del recurso de revisión. Como se aclaró en el considerando anterior, la recurrida concedió el amparo a la moral quejosa para el efecto de que se tipificaran en el Código Penal Federal las conductas previstas en los incisos a) y b), del artículo 4 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que establece:

“Artículo 4

Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella”.

En contra de dicha determinación y al margen de las causales de improcedencia invocadas las cuales fueron analizadas por el Tribunal Colegiado, las autoridades recurrentes se duelen esencialmente de que no existe la omisión legislativa reclamada en el amparo, pues las obligaciones emanadas del numeral transcrito se cumplieron mediante la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la adición del el artículo 149 Ter del Código Penal Federal.

Ante todo, se advierte que el artículo 4° transcrito impone diversas obligaciones en materia de discriminación a los Estados parte de la Convención; en el caso, tienen especial relevancia las previstas en los incisos a) y b).

El inciso a), impone la obligación de declarar como acto punible, las conductas siguientes:

- Difundir ideas basadas en la superioridad o en el odio racial.
- Incitar a la discriminación racial.
- Ejecutar actos de violencia o incitar a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.
- Asistir a las actividades racistas, incluida su financiación.

En el inciso b), se ordena declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. Asimismo, dicho inciso ordena que se considere como delito penado por la ley, la conducta de:

- Participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

En relación con el cumplimiento de tales obligaciones, la propia Convención, en su artículo 9, impone a los Estados partes presentar un informe sobre las medidas que adoptadas, a efecto de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examine el cumplimiento del Tratado Internacional y, en su caso, formule sugerencias y recomendaciones al respecto, en los términos siguientes:

“Artículo 9

1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención: a) dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y b) en lo sucesivo, cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.

2. El Comité informará cada año, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se comunicarán a la Asamblea General, junto con las observaciones de los Estados partes, si las hubiere”.

En ejercicio de tal atribución, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examinó los informes periódicos 16º y 17º del Estado Mexicano, y en sus sesiones 2158.^a y 2159.^a, celebradas el 6 de marzo de 2012, aprobó diversas observaciones finales, entre las que destaca la siguiente:

“11. Si bien el Estado parte ha llevado a cabo importantes reformas legislativas, el Comité toma nota con preocupación de que la definición de discriminación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no contiene la mención de discriminación racial y no está en línea con la Convención. El Comité expresa también preocupación que la legislación sobre asuntos que afectan a los pueblos indígenas varía mucho de estado federal en estado federal y las políticas dependen mucho de la agenda de gobernación del estado federal. El Comité también reitera su preocupación ante la falta de legislación interna que tipifique como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial así como todo acto de violencia con motivación racial, en particular, contra los personas indígenas y afrodescendientes en el Estado parte (art. 1 y art. 4, inc. a).

El Comité toma nota con interés del proyecto de reforma a dicha ley, el cual cuenta con una definición de discriminación acorde al artículo 1 de la Convención y tiene el objetivo de impulsar leyes locales en el país y anima vivamente al Estado parte a finalizar el proceso de su aprobación. El Comité asimismo recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos para lograr la armonización de la legislación y normatividad en materia de derechos de los pueblos indígenas a todos los niveles estatales, y a adoptar una ley

específica que tipifique como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención”.

Es decir, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo internacional analizado, determinó que el Estado Mexicano había incumplido el deber de tipificar las conductas previstas en el artículo 4.

Con posterioridad a dichas observaciones finales, el Comité no ha emitido un pronunciamiento en torno a las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en materia de discriminación racial.

Ahora bien, en el caso, dada la materia del presente recurso, se impone pronunciarse en cuanto al cumplimiento de la obligación de tipificar las conductas previstas en el artículo 4º de la Convención, únicamente por la Federación; lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las Entidades Federativas, al no haber sido señaladas como autoridades responsables.

Así, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil doce, se adicionó, entre otros, el título tercero bis del Código Penal Federal, denominado “Delitos contra la dignidad de las personas”, con un capítulo único, con la denominación “Discriminación”, integrado por el artículo 149 Ter, que señala:

Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra

la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;

II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o

III. Niegue o restrinja derechos educativos.

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.

Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.

Este delito se perseguirá por querrela

En virtud de dicho tipo penal, se sancionan a quienes *por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:*

- Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho.
- Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo.
- Niegue o restrinja derechos educativos.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aun cuando prohíbe “*toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades*”¹, no prevé sanciones penales para su incumplimiento; únicamente confiere atribuciones al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para que, tramitado el procedimiento de queja, imponga medidas administrativas y de reparación al responsable²; además, en el caso de servidores públicos federales responsables, se sujetan a las responsabilidades administrativas previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas³.

En consecuencia, este Tribunal considera **infundados** los agravios en estudio, pues la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, debido a que no se sanciona penalmente los actos de **difusión** de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la **incitación** a la discriminación racial, los actos de **violencia** o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la **asistencia** a las actividades racistas, incluida su financiación.

¹ Artículo 4.- *Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades en términos del artículo 1o. constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.*

² Artículo 77 Bis.- *Las resoluciones por disposición que emita el Consejo, estarán basadas en las constancias del expediente de queja.*

Artículo 77 Ter.- *La resolución por disposición contendrá una síntesis de los puntos controvertidos, las motivaciones y los fundamentos de derecho interno e internacional que correspondan y los resolutivos en los que con toda claridad se precisará su alcance y las medidas administrativas y de reparación que procedan conforme a esta Ley. En la construcción de los argumentos que la funden y motiven se atenderá a los criterios y principios de interpretación dispuestos en esta Ley.*

³ Artículo 79 Ter.- *Las personas servidoras públicas federales a quienes se les compruebe que cometieron actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, además de las medidas administrativas y de reparación que se les impongan, quedarán sujetas a las responsabilidades en que hayan incurrido, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

El Consejo enviará la resolución al órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades de la dependencia, entidad u órgano público federal al que se encuentre o se hubiese encontrado adscrita la persona servidora pública responsable. La resolución emitida por el Consejo constituirá prueba plena dentro del procedimiento respectivo.

Por el contrario, aun cuando el elemento subjetivo de las conductas sancionadas por el artículo 149 ter del Código Penal Federal es amplio, dado que el dolo específico puede darse al actuar por razón de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades; sin embargo, las conductas en las que se materializa se encuentran restringidas a tres supuestos: 1) la negativa de servicios o prestaciones, 2) la negativa o restricción de derechos laborales o la limitación de servicios de salud; o 3) la negativa de derechos educativos.

Por tanto, al haber sido confirmada la procedencia del recurso por el Tribunal Colegiado remitente y sin prejuzgar sobre el interés de la parte quejosa para impugnar la omisión legislativa aducida por no ser materia de este recurso, se estima que existe un incumplimiento de las autoridades federales señaladas como responsables (la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), del deber impuesto por el artículo 4º, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a tipificar como delito las conductas consistentes en difundir ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, incitar a la discriminación racial, ejecutar actos de violencia o incitar a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, asistir a las actividades racistas, incluida su financiación y participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. Y,

en consecuencia, se estiman **infundados** los agravios hechos valer en esta instancia.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **ASOCIACIÓN ZAFIRO, PRO DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL**, en contra de las autoridades responsables y por los actos reclamados señalados en el considerando tercero de este fallo, para los efectos precisados en la resolución materia de revisión.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.