

**AMPARO EN REVISIÓN 281/2017**  
**QUEJOSA: \*\*\*\*\***  
**RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA**  
**REPÚBLICA**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA AUXILIAR: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelven los autos del amparo en revisión 281/2017, interpuesto por el Presidente de la República por conducto de su delegado, en contra de la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dentro de los autos del juicio de amparo 950/2016, en el cual se otorgó el amparo a la parte quejosa.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, en caso de que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si resulta inconstitucional el artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la parte que señala “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”.

**I. ANTECEDENTES**

1. El veinte de marzo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, entre los artículos reformados se encontraba el artículo 44 del cual se

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

modificó su primer párrafo, quedando el dispositivo en los siguientes términos:

**Artículo 44.-** Las quejas que se presenten ante el Consejo sólo podrán admitirse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o de que la persona peticionaria tenga conocimiento de estos.

En casos excepcionales, y tratándose de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias graves a juicio del Consejo, éste podrá ampliar dicho plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.

2. La quejosa relató en su demanda de amparo y en los escritos anexos, que en el mes de abril de dos mil ocho, le fue detectado \*\*\*\*\* , motivo por el cual fue intervenida de emergencia \*\*\*\*\* , lográndose \*\*\*\*\* , quedando \*\*\*\*\* y el tener que \*\*\*\*\* .
3. En junio de dos mil quince acudió a revisión médica donde se le instruyeron diversos estudios de rutina, tales como \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de los cuales \*\*\*\*\* , encontrándose a esa fecha en espera de \*\*\*\*\* , tratamiento que \*\*\*\*\* .
4. Relató la quejosa que ingresó a laborar al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores el dieciséis de marzo de dos mil doce, adscrita a la Titularidad de Quejas y Responsabilidades del Órgano Interno de Control, en el Área de Quejas, donde permaneció hasta el treinta de enero de dos mil quince, fecha en que fue injustificadamente despedida.
5. Durante su estancia en el centro laboral, estuvo bajo la subordinación de diversos jefes, siendo la última la licenciada \*\*\*\*\* , quien ingresó aproximadamente el quince de octubre de dos mil catorce, siendo desde un inicio una persona amenazante.
6. Desde su llegada la citada persona hizo su vida laboral difícil, exigiéndole jornadas mayores a las establecidas, no obstante conocer \*\*\*\*\* y que no contaba con alguien que la auxiliara en el cuidado de su hijo, motivo por

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

el cual tenía permiso para llevarlo al área laboral cuando era necesario y justamente era cuando la sobrecargaba de trabajo.

7. Durante el mes de diciembre de dos mil catorce se incrementaron las exigencias tornándose más severas, con peticiones ilógicas de trabajo y correcciones sin razón de ser; lo anterior motivó que derivado de su padecimiento \*\*\*\*\*, que implicaron que faltara uno o dos días a finales del citado mes, de tal manera que al incorporarse a laborar se vio en la necesidad de informar a la licenciada el padecimiento que tenía, haciéndole énfasis en que la enfermedad que padecía no afectaba su capacidad física, intelectual y mental para hacer su labor, que lo que le estaba causando el malestar eran las cargas de trabajo a las que la sometía y que incluso tenía que llevarse trabajo a su domicilio sábado y domingo; así como el estrés que le ocasionaba el no poder hacerse cargo de su hijo al encargarlo al cuidado de terceras personas que ni siquiera eran sus familiares, motivo por el cual informó a la licenciada de referencia, que no podía continuar con el mismo ritmo de trabajo y sólo podría permanecer hasta las diecinueve horas.
8. La licenciada \*\*\*\*\* le respondió que no era su problema y que si su padecimiento era obstáculo para cumplir con su trabajo la puerta estaba muy grande y podía renunciar, ya que atrás había muchas personas con la capacidad para realizar el trabajo.
9. Refirió la quejosa, que a partir de ese momento su vida en el Instituto fue imposible, ya que a la mínima oportunidad la licenciada la exhibía y humillaba con comentarios sarcásticos relacionados con su enfermedad, incluso, invitó a dos jóvenes recién egresados para que la auxiliaran, uno de ellos de nombre \*\*\*\*\*, a quien puso a revisar su trabajo, no obstante desconocer éste y en diversas ocasiones le llamó la atención y la exhibió argumentando que su trabajo estaba mal hecho.
10. Al regresar de vacaciones la quejosa en los primeros días de enero de dos mil quince, revisando el sistema electrónico SPAR (sistema donde se tiene el registro y estado procesal de expedientes asignados) detectó que se le

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

asignaron dos expedientes que se encontraban en situación irregular, motivo por el que solicitó a la licenciada \*\*\*\*\*, se corrigiera la citada irregularidad, para protegerse de las responsabilidades en que pudiera incurrir; respondiéndole la licenciada que no era posible su solicitud.

11. El veintinueve de enero de dos mil quince, la licenciada la llamó a su oficina para cuestionarle que detectó que había estado alterando y falsificando diversos expedientes, cuestionamiento que negó de forma inmediata, sin embargo la licenciada le contestó que su padecimiento la estaba afectando seriamente y le impedía recordar las cosas con claridad, lo cual demostraba su falta de capacidad para continuar con su labor, por lo que le aconsejaba que por su bien, dejara las cosas como estaban y no se quejara más.
12. El treinta de enero de dos mil quince, la licenciada la llamó a su oficina y en presencia del director de asuntos laborales, le manifestó que estaba despedida, por alterar hechos y archivos de los expedientes.
13. Aclaró la quejosa, que no reclamó en su escrito de queja el despido injustificado de que fue objeto, ya que lo combatió a través de demanda laboral, la cual se radicó con el expediente 212/2015.
14. Refirió que lo que reclamaba era el motivo que ocasionó el despido y la forma tan humillante y denigrante en que se efectuó, pues atentó contra sus derechos más elementales, ya que al enterarse la licenciada \*\*\*\*\* de su enfermedad, actuó con ella de forma discriminatoria, inventando hechos que la perjudicaron y manipulando la información para hacerla ver como una persona incapaz, con el propósito de que en su puesto ingresara el señor \*\*\*\*\*.
15. Que la conducta continuada que inició en el mes de octubre de dos mil catorce y concluyó el treinta de enero de dos mil quince con su despido injustificado; es una muestra del actuar discriminatorio realizado en su persona y en la de su menor hijo.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

16. Actuar el reseñado, que no sólo restringió de manera arbitraria su labor y derecho a trabajar, sino que también dejó de percibir su salario y perdió su derecho a la protección médica a la cual tenía acceso a través de un seguro de gastos médicos mayores, por tanto, al no poder continuar con la atención médica que requiere, se encuentra en peligro inminente su integridad física y por ende su vida, situaciones de las que hace responsable a la licenciada \*\*\*\*\* , al Titular, a la Contralora y al Director de Asuntos Laborales, todos del Instituto de referencia.
17. Manifestó que también se le afectó emocionalmente a ella y a su hijo, pues dicho menor presenció la forma humillante en que fue despedida de su trabajo, cuando dos policías la revisaban para que no se llevara nada de su área laboral y los custodiaron a ella y a su menor hijo a la salida, recorrido en el que ambos lloraban ante la presencia de diversos compañeros de trabajo y que a la salida le fue revisada la mochila al menor, generándole impotencia con el trato humillante de que fue objeto, no obstante de no oponer resistencia a salir del edificio; razón por la cual formula queja, no por la pérdida de un trabajo, sino por la humillación planeada de manera dolosa en la que se le exhibió de forma discriminatoria como trabajadora, como persona, como mujer y como madre.
18. Por último aclaró, que la queja la presentó hasta esa fecha, por el temor a las represalias de las cuales podría ser objeto.
19. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, la quejosa ingresó vía correo electrónico en la página oficial del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante CONAPRED) queja en contra de diversos servidores públicos del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (en adelante FONACOT) por actos notoriamente discriminatorios cometidos en su contra y de su menor hijo. A la citada queja se le otorgó el expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143.
20. En atención a los correos electrónicos enviados por el licenciado \*\*\*\*\* , jefe de departamento de investigación en el CONAPRED, el tres y cinco de febrero de dos mil dieciséis, la quejosa comunicó su ratificación a la queja

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

interpuesta, informándosele que conforme al artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, su queja sería desechada por presentarse en destiempo, ya que los hechos denunciados ocurrieron en octubre de dos mil catorce y a la fecha de presentación de la demanda, había transcurrido más de un año; argumentando la quejosa, que los actos materia de la queja tenían origen en conductas continuas, y en esos casos, el plazo para computar la prescripción debía contarse a partir del día en que se realizó la última conducta, a saber, el treinta de enero de dos mil quince; sin embargo, se le comunicó que esa era la decisión final y que se le notificaría en breve.

21. Al no recibir la notificación que se le indicó, el doce de febrero de dos mil dieciséis, la quejosa envió nuevo correo solicitando se diera trámite a su queja y manifestándole al licenciado \*\*\*\*\*, en su calidad de Director de Reclamaciones del CONAPRED, que el criterio emitido por el jefe de departamento de investigación la dejaba en estado de indefensión.
22. Al no obtener respuesta a lo peticionado acudió a la Presidencia de la República solicitando su intervención, en respuesta a su petición, mediante oficio de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, con número de identificación 20160518GURM2VEX\_2, el titular de la Dirección General de Atención Ciudadana le informó que su asunto se turnó a la Secretaría de Gobernación para que se analizaran sus planteamientos.
23. En seguimiento a lo anterior, el órgano interno de control del CONAPRED por oficio CONAPRED/OIC/TARyTAQ/142/2016 de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, hizo de su conocimiento que envió su petición a la Dirección General Adjunta de Quejas de la citada Comisión al ser la autoridad competente para conocer del asunto.
24. El mismo órgano de control antes citado, por oficio CONAPRED/OIC/TARyTAQ/152/2016 de uno de junio de dos mil dieciséis, le informó que se dio inicio a la investigación de su queja quedando

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

registrada con el expediente 2016/CONAPRED/QU5 y que una vez que se culminara la investigación se le informaría el resultado.

25. Por su parte, la petición formulada a la Presidencia de la República también se remitió al FONACOT, por tal razón, por oficio AQ/19/2016 de uno de junio de dos mil dieciséis el Titular del Área de Quejas de dicho Instituto informó a la quejosa que se inició investigación en contra de la licenciada \*\*\*\*\* y del licenciado \*\*\*\*\*, en su carácter de Director de Asuntos Laborales del referido Instituto, por las posibles irregularidades cometidas, averiguación a la que se le otorgó el expediente administrativo 21875/2016/DGDI/INFONACT/QU3.
26. Toda vez que la quejosa no recibía respuesta a su queja, mediante correo electrónico de once de mayo de dos mil dieciséis presentó a su vez queja a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien dio respuesta a través del Director General por oficio 36364 de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, orientándola en el sentido de que debía acudir al Órgano Interno de Control en el CONAPRED.
27. Con fecha treinta de mayo de dos mil dieciséis, recibió correo electrónico mediante el cual \*\*\*\*\*, prestador de servicios profesionales adscrito a la Dirección de Quejas del CONAPRED le informó la resolución recaída a su queja.
28. Determinación que se encuentra comprendida en el oficio 950 de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, en el que el Director de Quejas del CONAPRED le informó la resolución recaída al expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, en el sentido de que conforme al artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, si los hechos denunciados por la peticionaria iniciaron en octubre de dos mil catorce y ella tuvo conocimiento de los mismos desde el primer momento, contaba con un año, a partir de esa fecha para interponer su queja ante ese organismo, esto es, el plazo corrió de octubre de dos mil catorce a octubre de dos mil quince, por lo que al interponer su queja hasta el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, ese Consejo se encontraba impedido para

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

conocer de los hechos por ella denunciados, por resultar extemporánea su presentación. Con la determinación anterior se tuvo por concluido el asunto.

29. En el citado oficio, el CONAPRED refirió que no pasaba desapercibido que la peticionaria interpuso juicio laboral por el presunto despido injustificado del que fue objeto, del cual conocía la Junta Especial Número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje dentro del expediente 212/2015, por lo que orientaba a la peticionaria para que diera seguimiento a dicha demanda laboral hasta su total determinación.

### II. DEMANDA DE AMPARO

30. Por escrito presentado el veintiuno de junio de dos mil dieciséis<sup>1</sup>, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, \*\*\*\*\*, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, señalando como acto reclamado; autoridades responsables y actos que de ellos se reclaman, los siguientes:

#### **ACTO RECLAMADO:**

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, reformada el 20 de marzo de 2014.

En el presente caso se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 107, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo que establece que el juicio de amparo ante los juzgados de distrito es procedente, contra leyes federales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causan perjuicio al quejoso como en el caso que nos ocupa.

Es así que la inconstitucionalidad que se hace valer en la presente demanda tiene carácter heteroaplicativo por el contenido y efectos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, específicamente en cuanto al contenido del artículo 44, que dispone:

Artículo 44. Las quejas que se presenten ante el Consejo sólo podrán admitirse dentro del plazo de un año, contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o de que la persona peticionaria tenga conocimiento de estos.

En casos excepcionales y tratándose de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias graves a juicio del Consejo, éste podrá ampliar dicho plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.

Aclarando que si bien es cierto el primer acto de aplicación en agravio

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 7 del juicio de amparo indirecto 950/2016 del índice del Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

de la amparista sucedió el día 23 de febrero de 2016, fecha en la cual el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación emitió la resolución en los autos del expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, en la cual determinó tener por concluida la queja que promovió el 29 de enero de 2016, también lo es que dicha determinación le fue notificada hasta el 30 de mayo de 2016, por medio de correo electrónico enviado a su cuenta personal, siendo ésta la fecha que deberá computarse para la interposición del presente juicio de garantías.

### **AUTORIDADES RESPONSABLES Y ACTOS QUE DE ELLAS SE RECLAMAN:**

a) Congreso de la Unión

La discusión, aprobación y expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, reformada el 20 de marzo de 2014, específicamente en cuanto al contenido y efectos heteroaplicativos del artículo 44, cuyo primer acto de aplicación en perjuicio de la quejosa sucedió a través de la resolución emitida por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación el 23 de febrero de 2016 y que le fuera notificada el 30 de mayo del mismo año.

b) Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

La aprobación, firma, promulgación y orden de publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, reformada el 20 de marzo de 2014, específicamente en cuanto al contenido y efectos heteroaplicativos del artículo 44, cuyo primer acto de aplicación en perjuicio de la quejosa sucedió a través de la resolución emitida por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación el 23 de febrero de 2016 y que le fuera notificada el 30 de mayo del mismo año.

31. La parte quejosa señaló como violatorias en su perjuicio las garantías constitucionales del debido proceso legal, de acceso a la justicia y legalidad previstas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; narró los antecedentes de los actos reclamados y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.
32. De la demanda de amparo conoció el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil dieciséis la registró con el toca 950/2016 y requirió a la actora se pronunciara respecto de si era de su interés señalar como acto destacado el oficio 950 de veintitrés de febrero del año en cita, en el cual se le aplicó por primera vez la norma reclamada. Asimismo, si era de su interés señalar como autoridad responsable a la Directora de Quejas del CONAPRED, con el apercibimiento de que de no manifestarse se

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

tendrían como autoridades responsables y actos reclamados los que señaló en su escrito inicial de demanda.

33. Mediante escrito presentado el cuatro de julio de dos mil dieciséis, la quejosa desahogó el requerimiento que se le efectuó en el sentido de que sí era de su interés señalar como acto reclamado la resolución emitida el veintitrés de febrero del citado año, en los autos del expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, que le fue notificado por correo electrónico el treinta de mayo del año de referencia y señaló como autoridad responsable a la Directora de Quejas del CONAPRED, vertiendo los conceptos de violación que consideró pertinentes.
34. Por acuerdo de seis de julio de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo a la quejosa dando cumplimiento al requerimiento que se le efectuó, en el sentido antes precisado, en consecuencia admitió la demanda de amparo<sup>2</sup>.
35. Mediante proveído de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindiendo su informe justificado.
36. A través de acuerdo de veinticinco de julio de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo a la Subdirectora Jurídica y de Acceso a la Información, en representación de la Directora de Quejas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, rindiendo informe justificado.
37. En el citado informe justificado<sup>3</sup> la autoridad adujo que negaba el acto que se les reclamó, ya que se trataba de una acción generada en respuesta a la solicitud de la peticionaria, de la cual fue debidamente notificada, siendo obvia la omisión de ésta de acudir a ejercer dentro del término legalmente conferido para ello, excediendo en demasía el plazo otorgado por la ley, por lo que reiteraban la negativa del acto reclamado al no vulnerarse los

---

<sup>2</sup> Ibíd, fojas 38 y 39.

<sup>3</sup> Ibíd, fojas 61 a 66.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

numerales constitucionales invocados, pues su representada en todo momento dio cumplimiento dentro de la esfera de su competencia.

38. Adujo la autoridad, que no se violentó en perjuicio de la quejosa los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, toda vez que al presentar su queja de forma extemporánea su petición resultó improcedente; que el CONAPRED era el órgano competente para conocer de la queja en los términos que señala la ley; que era falso que no se administró justicia en la queja relativa, pues el Consejo dio trámite a ésta considerando, que del escrito de queja presentado en lo que respecta a su menor hijo por los actos abusivos acontecidos en su contra el treinta de enero de dos mil quince, de la narración de los hechos que se mencionaron no se desprendían los elementos por los que se configurara un presunto acto de discriminación en términos de ley, por lo que ese organismo no era competente para conocer del mismo al carecer del elemento "causa".
39. En lo atinente a que el Consejo debió aplicar la facultad de ampliar el término para la presentación de la queja, refiere la autoridad que si bien el Consejo no avala los hechos que presuntamente afectaron a la quejosa en octubre de dos mil catorce, estos actos no cubren o cumplen con los parámetros mínimos descritos para equipararse a violaciones graves a derechos humanos o sociales, por lo que ese organismo se encontró impedido por el ordenamiento relativo para ampliar el referido término.
40. Asimismo señaló que era falso que la quejosa estuviera en estado de indefensión, pues presentó diverso laudo que se encuentra en trámite en la Junta Especial número Catorce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, además de que nunca existió violación alguna en materia constitucional a los derechos de la quejosa, ya que al no existir acto reclamado u omisión del mismo por parte de ese Consejo, en consecuencia no existía garantía transgredida, por lo que solicitaba se sobreseyera el juicio por carecer de materia, conforme a la causal prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

41. A través de proveído de doce de agosto de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindiendo su informe justificado.
42. Mediante acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo al Director General de Procedimientos Constitucionales de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente de la República, rindiendo su informe justificado, en el que, entre otros, adujo que si bien eran ciertos los actos que se le reclaman consistentes en la promulgación y orden de publicación de la ley reclamada, sin embargo, no eran ciertos los actos relativos a la aprobación y firma del ordenamiento controvertido, por lo que, ante su inexistencia y al no poderse desvirtuar por la quejosa, lo procedente era decretar el sobreseimiento del juicio constitucional, con fundamento en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.
43. Asimismo, la citada autoridad señaló que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con los artículos 73 y 77, todos de la Ley de Amparo, referente a la imposibilidad de poderse concretar, en su caso, los efectos restitutorios de la sentencia de amparo por reclamarse la inconstitucionalidad de una omisión legislativa.
44. Seguido el juicio en todas sus etapas, el juez de distrito celebró audiencia constitucional el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis<sup>4</sup>, en la que dictó sentencia, conforme al siguiente punto resolutivo:
- ÚNICO.** La justicia de la unión ampara y protege a \*\*\*\*\* , en contra de la porción normativa del artículo 44, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, así como de su acto de aplicación, por los motivos expuestos en la última consideración de esta sentencia.
45. En la sentencia referida el juez de distrito adujo en lo relativo al rubro de causales de improcedencia lo siguiente:

---

<sup>4</sup> Ibid, fojas 177 a 193.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

**Cuarto.** Consideró infundada la causa de improcedencia que hizo valer el Presidente de la República prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción II, de la Constitución Federal, en la que se adujo que se configuraba tal causal pues se pretendía impugnar un acto que, de concederse la protección constitucional, los efectos atentarían en contra del principio de relatividad de las sentencias de amparo, ya que de acuerdo a los tribunales federales de este país, tal causa de improcedencia se actualiza cuando el solicitante de amparo señala como acto reclamado una omisión legislativa.

Se otorgó la calificativa de infundada, pues si bien la quejosa se duele de supuestos no previstos por la norma que reclama, lo cierto era que tal circunstancia no cumplía con las características de la omisión legislativa. Máxime que de concederse la protección constitucional, el efecto sería el de reparar la violación constitucional que en su caso se presente, lo cual únicamente tendría efectos sobre la esfera de derechos de la accionante.

46. Por proveído de treinta de septiembre de dos mil dieciséis, el juez de distrito tuvo por recibido el escrito signado por la apoderada legal del CONAPRED<sup>5</sup>, a través del cual informó que en cumplimiento a la sentencia de amparo dejó insubsistente la determinación de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, recaída al expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143 y que una vez agotado el procedimiento de investigación se resolvería sobre la existencia o no, de un presunto acto de discriminación en el caso concreto. Al respecto el juez de distrito manifestó que se reservaba acordar lo conducente hasta en tanto el tribunal colegiado se pronunciara respecto del recurso de revisión interpuesto.

### III. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN

47. Inconforme con la sentencia emitida por el juez de distrito el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en el juicio de amparo indirecto 950/2016, el delegado designado por el Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación en representación del Presidente de la República, parte demandada, interpuso recurso de revisión, mediante escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, ante la

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 208 y 209.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México<sup>6</sup>.

48. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Presidente admitió el recurso a trámite mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil dieciséis y lo radicó con el expediente 336/2016<sup>7</sup>.
49. Finalmente, el tres de marzo de dos mil diecisiete, el órgano colegiado emitió sentencia en la que determinó carecer de competencia legal para conocer del recurso de revisión, respecto de la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, por estimar que se surte la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; ordenando remitir los autos a este Alto Tribunal<sup>8</sup>.

### IV. TRÁMITE DEL AMPARO EN REVISIÓN ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

50. Por auto de siete de abril de dos mil diecisiete<sup>9</sup>, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó asumir competencia originaria para conocer del recurso interpuesto por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, registró el asunto bajo el toca 281/2017, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal y turnó el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, así como el envío a la Sala en que se encuentra adscrito.

---

<sup>6</sup> Fojas 3 a 8 del amparo en revisión 336/2016, del índice del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>7</sup> *Ibíd*, fojas 9 a 11.

<sup>8</sup> *Ibíd*, fojas 50 a 62.

<sup>9</sup> Fojas 24 a 26 del expediente en que se actúa.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

51. Mediante proveído de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, la Presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos al Ministro ponente<sup>10</sup>.

### V. COMPETENCIA

52. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo; 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Tercero del Acuerdo General 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.
53. Además, se estima pertinente precisar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al conocimiento del mismo.

---

<sup>10</sup> Ibíd, foja 55.

## VI. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN

54. Este Alto Tribunal estima innecesario pronunciarse sobre estos aspectos, toda vez que los mismos fueron abordados por el tribunal colegiado de circuito que previno sobre el asunto.

## VII. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

55. A fin de resolver el presente recurso de revisión, se estima pertinente resumir los conceptos de violación que hizo valer la quejosa en sus escritos de demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los agravios formulados por la autoridad responsable en el recurso de revisión, así como lo resuelto por el tribunal colegiado de circuito del conocimiento:
56. **Conceptos de violación.** En los escritos de demanda de amparo que presentó la quejosa, en el primero de ellos esgrimió un único concepto de violación y en el segundo adujo tres, mismos en los que vierte en esencia los argumentos siguientes:
- Que la aplicación del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación violenta en su perjuicio sus derechos de debido proceso legal, acceso efectivo a la justicia y a la legalidad que debe regir en todo procedimiento, previstos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, al no considerar que los actos o prácticas discriminatorias, puedan tener una realización instantánea o una ejecución continua, por lo que lo procedente es un cómputo diverso para la promoción de las acciones legales correspondientes dependiendo de cada caso.
  - Que a diferencia de las conductas instantáneas cuya prescripción se computa a partir del día siguiente en que acontecen, tratándose de conductas continuas, el lapso para que opere la prescripción debe iniciar a partir del momento en que éstas se hubieren consumado.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

- Que el plazo de un año contado a partir de que iniciaron los actos o prácticas discriminatorias para la interposición de la queja ante el CONAPRED contenido en el artículo reclamado, constituye una disposición impeditiva y obstaculizadora del acceso a la jurisdicción, excesiva y carente de razonabilidad, que sin justificación limita el acceso a la administración de justicia ante la existencia de conductas continuas, cuyo cómputo para su prescripción debería iniciar a partir de su consumación y no a partir de que iniciaron.
  
- Que si bien el derecho a la tutela jurisdiccional debe impartirse dentro de un marco de legalidad, para lo cual el legislador tiene la facultad de establecer plazos y términos para el ejercicio de los derechos de acción y defensa ante los tribunales, lo que en inicio responde a una exigencia razonable y constituye un legítimo presupuesto procesal, sin embargo, los tiempos y plazos deben ser acordes al principio de seguridad jurídica que debe regir en todo procedimiento, situación que no satisface el artículo controvertido, pues el periodo de prescripción sólo es aplicable para los actos discriminatorios de realización instantánea y no así para los actos continuos, como en su caso en que los actos que sometió a consideración del CONAPRED tuvieron origen en una serie de conductas con una relación de interdependencia, es decir, que por la forma como se fueron materializando hasta el momento en que se consumaron no pueden aislarse de manera autónoma, de tal suerte que se trata de conductas que no pueden disociarse y tienen el carácter de continuas, toda vez que existió una unidad de propósito, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo.
  
- Que la resolución que emitió la Directora de Quejas del CONAPRED, el veintitrés de febrero de dos mil dieciséis en el expediente relativo, violenta sus derechos de debido proceso legal, acceso efectivo a la justicia y a la legalidad que debe regir en todo procedimiento, al tener por concluida la queja que interpuso al considerarla extemporánea, sin tomar en consideración lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el sentido de que las infracciones administrativas

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

podrán ser: instantáneas, cuando se consuman en un solo acto, agotando todos los elementos de infracción, cuyos efectos pueden o no prolongarse en el tiempo; continuas, si la acción y omisión se prolongan sin interrupción por más o menos tiempo o continuadas, en la hipótesis de pluralidad de acciones que integran una sola infracción en razón de la unidad de propósito inflacionario e identidad de lesión jurídica; siendo que en su caso se trata de conductas continuas por lo que la prescripción debió computarse a partir del momento en que éstas se consumaron.

- Que si bien es cierto que el CONAPRED no es un tribunal jurisdiccional o administrativo, también lo es que constituye una autoridad que realiza actos materialmente jurisdiccionales a través de un procedimiento seguido en forma de juicio que inicia con la interposición de una queja y concluye con la emisión de la resolución correspondiente, por lo cual es indudable su obligación de sujetarse en los procedimientos respectivos a los principios de legalidad que deben regir en todo procedimiento y por ende a la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal.
- Que incluso los diversos actos de discriminación que denunció constituyen a su vez acoso laboral y que existen al respecto diversos criterios jurisprudenciales de los que se desprende que ese tipo de actos constituyen conductas continuas, al presentarse de manera sistemática, es decir, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles, por lo cual un solo acto aislado no puede constituir acoso.
- Que la resolución emitida por la autoridad responsable violenta en perjuicio de su menor hijo sus derechos de debido proceso legal, acceso efectivo a la justicia y a la legalidad que debe regir en todo procedimiento, pues respecto del menor nada se determinó, contraviniendo en clara violación el principio de exhaustividad que debe imperar en toda resolución.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

- Que en la resolución emitida por el CONAPRED en la que se determinó extemporánea la presentación de su queja con fundamento en el artículo 44 reclamado, se pasó por alto que el propio dispositivo legal establece que tratándose de actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias graves a juicio del Consejo, el término de un año podrá ampliarse mediante un acuerdo fundado y motivado, beneficio que debió considerarse a su favor y de su menor hijo, pues las circunstancias que se sucedieron fueron graves en su calidad de mujer, trabajadora y madre de familia y más aún por su situación de salud, así como por estar relacionadas con la integridad emocional de su menor hijo.

57. **Sentencia del juez de distrito.** En la resolución respectiva, se determinó otorgar el amparo solicitado con base en las consideraciones que se refieren a continuación:

**Tercero.** Son ciertos los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, atendiendo al principio de derecho de que las normas no son objeto de prueba, así como con las pruebas ofrecidas en el juicio.

**Cuarto.** Consideró infundada la causa de improcedencia que hizo valer el Presidente de la República prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción II, de la Constitución Federal, en la que se adujo que se configuraba tal cual causal pues se pretendía impugnar un acto que, de concederse la protección constitucional, los efectos atentarían en contra del principio de relatividad de las sentencias de amparo, ya que de acuerdo a los tribunales federales de este país, tal causa de improcedencia se actualiza cuando el solicitante de amparo señala como acto reclamado una omisión legislativa.

Se otorgó la calificativa de infundada, pues si bien la quejosa se duele de supuestos no previstos por la norma que reclama, lo cierto era que

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

tal circunstancia no cumplía con las características de la omisión legislativa. Máxime que de concederse la protección constitucional, el efecto sería el de reparar la violación constitucional que en su caso se presente, lo cual únicamente tendría efectos sobre la esfera de derechos de la accionante.

**Quinto.** Estudio de la constitucionalidad del artículo 44 de referencia.

Para abordar el estudio de mérito partió del análisis al derecho de acceso a la justicia, del cual, conforme a criterios de este Alto Tribunal, discierne que la facultad de la autoridad legislativa de establecer los presupuestos, requisitos o condiciones para el ejercicio de determinado derecho ante los órganos del Estado, no pueden ser fijados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución Federal, por lo que el legislador está obligado a establecerlos tomando en consideración: i. la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y, ii. el contexto constitucional en el que se da la resolución jurídica.

Posteriormente analizó el artículo controvertido en la parte que señala “contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o de que la persona peticionaria tenga conocimiento de estos”; para tal efecto empleó como método el test de proporcionalidad basado en tres operaciones, a saber, teleológico, racional y razonabilidad, efectuando un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma reclamada.

Con base en el test efectuado, razonó que el establecimiento del plazo de un año, contado a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, para tener la posibilidad de acceder a ese

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

mecanismo de protección, si bien guarda relación instrumental con el fin perseguido, no es objetivo ni razonable.

Ya que el hecho de que el plazo para interponer la queja ante el referido Consejo, se cuente a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorios, o de que la persona peticionaria haya tenido conocimiento de estos, constituye una limitación injustificada del derecho de acceso a la justicia, en la medida en que, como lo refiere la quejosa, las conductas discriminatorias pueden ser de ejecución instantánea o de ejecución continua y reiterada.

De ese modo, obligar a la persona afectada a instar los mecanismos estatales de protección de manera forzosa dentro del plazo de un año a partir de que iniciaron los actos materia de queja, conduciría a una revictimización, provocándose así un vaciamiento de la protección de las normas de derechos fundamentales; dado que la conducta discriminatoria por sí misma, genera en la víctima una posición de desventaja sobre los demás miembros de la sociedad y, por tanto, no puede exigírsele ejercer determinada acción a partir de que iniciaron los actos materia de queja, sino que debe permitírsele el acceso al medio de protección de la forma más amplia posible.

En el caso, la quejosa envió su queja por correo electrónico a la autoridad responsable el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, es decir, dentro del plazo de un año contado a partir de que se verificó la última conducta que la quejosa refiere como discriminatoria, sin embargo de acuerdo a la norma impugnada, el plazo previsto debía computarse a partir de la fecha en que iniciaron los actos materia de la queja, es decir, a partir de octubre de dos mil catorce y no a partir de que cesaron, lo cual pone de manifiesto la indefensión en que quedó la solicitante de amparo.

Consecuentemente, la finalidad perseguida por el legislador respecto de la norma en análisis, consistente en que no haya “litigios”

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

pendientes por tiempo indefinido, no es objetiva ni proporcional con el grado de injerencia en los derechos fundamentales de la quejosa, pues el deber de vigilar el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el deber de llevar a cabo acciones necesarias para su reparación, son de tal trascendencia que su incumplimiento genera al Estado responsabilidad internacional, por lo que, en el caso, el legislador moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.

Concluyó, que la porción normativa reclamada, no superó el test de proporcionalidad aplicado para analizarla constitucionalmente, por lo que era fundado el concepto de violación propuesto por la quejosa.

No siendo óbice que el artículo reclamado contenga una salvedad, pues ello no constituye un elemento que abone a la constitucionalidad de la porción normativa del artículo analizado pues, como el mismo precepto refiere, esa posibilidad categóricamente está reservada para casos excepcionales, cuya calificación queda al arbitrio del propio Consejo, por lo que esa redacción no conlleva a distintas interpretaciones, al ser clara y categórica, de ahí que no admita una interpretación conforme con la Constitución.

En tales circunstancias, concedió el amparo solicitado respecto de la porción normativa reclamada, protección que se hizo extensiva respecto del acto de aplicación de la norma, es decir, la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, dado que se funda en una porción normativa declarada inconstitucional.

Conforme a la conclusión alcanzada, estimó innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

58. **Recurso de revisión.** En el escrito respectivo, la autoridad responsable hace valer los siguientes agravios.

**Primero.** Aduce que contrario a lo determinado por el juez de distrito, en el asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal porque al reclamarse la inconstitucionalidad de una omisión legislativa, una eventual sentencia protectora tendría como efecto obligar a que los órganos legislativos instituyan, en lo correspondiente, una norma distinta a la establecida, lo que inevitablemente tendría como consecuencia beneficiar a sujetos distintos a la parte quejosa con la expansión de los efectos del amparo concedido, lo cual resulta contrario al principio de relatividad de las sentencias que rige el juicio de amparo.

**Segundo.** Refiere que la determinación alcanzada en la sentencia de amparo le causa agravio, toda vez que el análisis efectuado resulta incompleto, ya que el test de proporcionalidad no se llevó a cabo de forma adecuada, pues el juzgador omite abundar acerca de los motivos que lo llevaron a concluir que la porción normativa combatida resultaba inconstitucional por no ser razonable ni proporcional.

Lo anterior, pues si bien el juzgador realiza de manera correcta el análisis respecto a la finalidad de la medida, no establece el por qué se considera una limitación injustificada, la parte del artículo reclamado en que se refiere “que el cómputo para interponer la queja debe contar a partir de que iniciaron los presuntos actos de discriminación”, ni en todo caso, la forma correcta en que se debería contar la prescripción de la acción.

Señala que de no mediar argumento alguno que permita considerar cuál sería la forma correcta para contar la prescripción de la acción, deja un vacío legal que lejos de abonar la seguridad jurídica,

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

permitiría llegar al absurdo de no contar con un plazo o momento para interponer la acción intentada.

Alega que si bien la figura de la prescripción, traducida en la determinación de un plazo o momentos establecidos en la ley para tener por extinguida la acción que se intenta, no conlleva, una transgresión al derecho humano de acceso a la justicia, pues el establecimiento de los plazos o momentos que en su caso imponen los legisladores en las leyes, tienen como fin último que no quede expedita indefinidamente la acción, lo que encuentra su justificación en el derecho a la seguridad jurídica de que deben gozar todos los gobernados.

**Tercero.** Controvierte que contrario a lo determinado en la sentencia recurrida, el artículo 44 de referencia no es violatorio del derecho de acceso a la justicia, pues fue incorrecto que para la resolución del asunto el juez de distrito efectuara un test de proporcionalidad ya que el aplicable era un test o juicio de razonabilidad.

Aduce, que como bien se menciona en la sentencia relativa, de la exposición de motivos de la ley controvertida se desprende que la finalidad de su reforma fue dotar de eficacia la observancia y respeto al cúmulo de derechos derivados de la prohibición de prácticas discriminatorias, para ello se crearon y fortalecieron mecanismos para facilitar el acceso a la justicia unificando el procedimiento de queja y reclamación en uno solo.

En atención a lo anterior, atendiendo a los elementos del test de razonabilidad (medio-fin), la finalidad pretendida por el artículo reclamado resulta constitucional, toda vez que es necesario regular los plazos y presupuestos que deben considerarse para el ejercicio de las acciones procesales correspondientes, propiciando con ello la eficacia de los derechos que se busca salvaguardar.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

Señala que el hecho de que el artículo controvertido no contemple una hipótesis expresa para las conductas continuadas, no implica que dichas conductas queden fuera de lo tutelado por la ley, ya que tal numeral contempla tres hipótesis de procedencia: i. las quejas se presenten dentro del plazo de un año, contado a partir de que inicie la realización de los presuntos actos discriminatorios; ii. a partir de un año, contado a partir de que la peticionaria tenga conocimiento de los actos; y, iii. en casos excepcionales y tratándose de actos discriminatorios graves a juicio del Consejo, éste podrá ampliar el plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.

Refiere que el peticionario que alegue una conducta continuada, podrá interponer la queja en el plazo de un año a partir de que tuvo conocimiento de los hechos, pudiendo no coincidir dicho momento con el inicio del acto, sino con hechos posteriores mediante los cuales la persona afectada infirió que no se trataba de hechos aislados.

Por último señala, que el derecho de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, pues tal derecho no es absoluto, ya que se requiere cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para ese tipo de acciones, brindando certeza a los gobernados.

59. **Sentencia del tribunal colegiado de circuito.** En la resolución respectiva determinó:

### **Examen de las causas de improcedencia planteadas por las autoridades responsables al rendir sus informes con justificación**

El Presidente de la República, al rendir su informe justificado destacó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 73 y 77 de la Ley de Amparo, interpretados a contrario sensu, porque la quejosa estaba

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

reclamando una omisión legislativa, lo que implicaba que ante una eventual sentencia protectora, tendría como efecto obligar a los órganos legislativos instituir, en lo correspondiente, una norma que supere la omisión hipotéticamente detectada, lo que traería como consecuencia beneficiar a sujetos distintos a la parte quejosa, atentando contra el principio de relatividad de las sentencias, y que por ello, el juicio de amparo resultaba improcedente.

El juez de distrito abordó la causa de improcedencia determinando que resultaba infundada.

Con el fin de evidenciar que, en disenso de lo vertido por la autoridad recurrente, la quejosa no reclamó una omisión legislativa, el tribunal colegiado efectuó precisiones respecto a la citada figura con base en criterios de este Alto Tribunal, obteniendo como resultado, que contrario a la apreciación de la autoridad recurrente, la quejosa no reclamó una omisión legislativa, porque impugnó frontalmente el texto del precepto legal reclamado; lo que evidencia, que no se está en presencia de alguna omisión legislativa, sino que se trata de vicios de la regulación establecida en el precepto legal relativo, en torno al término que debe existir para presentar quejas en tratándose de hipotéticos actos discriminatorios que se ejecuten de manera continuada.

En otras palabras, la figura de la queja y el término con el que se cuenta para su presentación están regulados por la propia norma, empero, lo que pretende la quejosa es que ese período no limite la oportunidad de presentar quejas por actos discriminatorios que se ejecuten de manera continuada; es decir, que se prolonguen pasado ese año; pretensión que en modo alguno implicaría obligar al legislador a reparar un acto omisivo que incida en la creación de una norma, sino más bien, darle un alcance distinto cuando se trate de actos continuados.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

En esa línea, contrario a lo que afirma el recurrente, ante una hipotética concesión del fallo protector, no se provocarían efectos generales para los gobernados y las autoridades, ya que no se obligaría a la autoridad legislativa a la reparación de una omisión que incida en la creación de una ley, por ello, no se atentaría contra el principio de relatividad de las sentencias; por lo que en el caso, como lo ponderó el juez de distrito, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable, al no estarse en presencia de una omisión legislativa.

### **Determinar si el asunto se sitúa en los supuestos de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien de los de la competencia delegada de los tribunales colegiados de circuito**

El tribunal colegiado estimó que se surtía la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al subsistir el tema de constitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, pues el juez de distrito concedió el amparo a la quejosa respecto del artículo referido y el recurrente, autoridad responsable, formuló argumentos en contra de la concesión del amparo respecto del citado precepto.

El tribunal colegiado señaló que además no existía jurisprudencia definida por este Tribunal Constitucional, ni tres precedentes pronunciados al respecto en el mismo sentido y de manera ininterrumpida.

## VIII. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS

60. El recurrente en su escrito de revisión esgrime tres agravios, en el primero de ellos aduce que contrario a lo determinado por el juez de distrito en el asunto se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal porque al reclamarse la inconstitucionalidad

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

de una omisión legislativa, una eventual sentencia protectora tendría como efecto obligar a que los órganos legislativos instituyan, en lo correspondiente, una norma distinta a la establecida, lo que inevitablemente tendría como consecuencia beneficiar a sujetos distintos a la parte quejosa con la expansión de los efectos del amparo concedido, lo cual resulta contrario al principio de relatividad de las sentencias que rige el juicio de amparo.

61. El tribunal colegiado en su sentencia abundó respecto de la figura de omisión legislativa y una vez analizado el argumento de la autoridad responsable determinó que la quejosa no reclamó una omisión legislativa, ya que impugnó frontalmente el texto del precepto legal que reclamó de inconstitucional, en consecuencia, contrario a lo aducido por el recurrente, ante una hipotética concesión del fallo protector, no se provocarían efectos generales para los gobernados y las autoridades, ya que no se obligaría a la autoridad legislativa a la reparación de una omisión que incida en la creación de una ley, por ello, no se atentaría contra el principio de relatividad de las sentencias, de ahí que no se actualizara la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable, al no estarse en presencia de una omisión legislativa.
62. En atención a lo expuesto, si bien el tribunal colegiado no refirió que efectuaba el estudio del primer agravio que esgrimió el recurrente, se desprende que al abundar y dar respuesta a la causal de improcedencia invocada, es factible tener por contestado dicho agravio.
63. Por otra parte, de los informes justificados se advierte que la Directora de Quejas de CONAPRED, adujo como causal de improcedencia la prevista en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, al no ser cierto el acto que reclama la quejosa.
64. Si bien el juez de distrito no atendió la causal de improcedencia de forma directa, implícitamente la abordó, al determinar el juzgador de amparo en su

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

sentencia que era cierto el acto reclamado que se le atribuyó a la autoridad responsable citada.

65. De igual forma el Presidente de la República en su informe justificado señaló como causal de improcedencia la prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, al no ser ciertos los actos que se le reclaman consistentes en la aprobación y firma del ordenamiento controvertido.
66. Si bien el juez de amparo no dio respuesta de forma directa a lo que adujo el Presidente de la República, se considera que se contestó implícitamente ya que el juzgador determinó que eran ciertos los actos que se reclamaron a dicha autoridad. Además de que lo relativo a la firma de la ley impugnada, no puede tenerse como acto reclamado destacado, toda vez que la firma forma parte de la promulgación de la ley.
67. Delimitado lo anterior, esta Primera Sala procede al análisis de los agravios identificados como segundo y tercero a través de los cuales el recurrente combate la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación determinada por el juez de distrito en la parte que señala “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, artículo respecto del cual el tribunal colegiado estimó que correspondía a este Alto Tribunal su conocimiento.
68. El análisis de los agravios materia de estudio en el presente recurso de revisión se efectuara de forma diversa al orden planteado por la parte recurrente.
69. En el agravio tercero el recurrente controvierte, que contrario a lo determinado por el juez de distrito en la sentencia de amparo, el artículo 44 de referencia no es inconstitucional, al no ser violatorio del derecho de acceso a la justicia, toda vez que el test de proporcionalidad que llevó a cabo el juzgador no era el aplicable, siendo el factible un test o juicio de razonabilidad.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

70. Lo anterior, ya que de la exposición de motivos del artículo en análisis se desprende que la finalidad de su reforma fue dotar de eficacia la observancia y respeto al cúmulo de derechos derivados de la prohibición de prácticas discriminatorias, fortaleciendo para ello los mecanismos para su denuncia, como la unificación del procedimiento de queja y reclamación; por lo que, atendiendo a los elementos del test de razonabilidad (medio-fin), la finalidad pretendida por el artículo reclamado resultaba constitucional, ya que es necesario regular los plazos y presupuestos que deben considerarse para el ejercicio de las acciones procesales correspondientes, propiciando con ello la eficacia de los derechos que se busca salvaguardar.
71. Su argumento es **infundado** conforme a lo siguiente.
72. El recurrente controvierte que el test de proporcionalidad utilizado por el juzgador de amparo no era el indicado, pues a su decir, el idóneo era el test de razonabilidad, ya que atendiendo a los elementos medio-fin de dicho test se obtenía que la finalidad pretendida en el artículo controvertido resultaba constitucional.
73. Tal argumento es incorrecto, ya que el juzgador no estaba obligado a utilizar el test de razonabilidad que aduce el recurrente, toda vez que este Alto Tribunal ha sentado criterio en el sentido de que el test de proporcionalidad es idóneo para un procedimiento interpretativo para resolver conflictos de normas fundamentales, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1, 14 y 16 constitucionales.
74. Para tal fin requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios relativos a que la distinción legislativa: a) persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b)

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) sea proporcional.

75. El juzgador debe verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida y determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo de idoneidad y que exista correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables<sup>11</sup>.
76. En otro aspecto, se debe tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho

---

<sup>11</sup> **TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.** El test de proporcionalidad es un procedimiento interpretativo para resolver conflictos de normas fundamentales, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios relativos a que la distinción legislativa: a) persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) sea proporcional. Ahora, en materia tributaria la intensidad del escrutinio constitucional es flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que para no vulnerar su libertad política, en campos como el mencionado, las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se limita a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir esa finalidad no conlleva exigir al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo de idoneidad y que exista correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Época: Décima Época, Registro: 2016133, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 11/2018 (10a.), Página: 510.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie<sup>12</sup>.

77. En ese contexto, conforme a los criterios que ha emitido este Tribunal Constitucional respecto al método idóneo para la resolución de conflictos de normas fundamentales, mismos en los que se ha determinado, que el test de proporcionalidad es adecuado para tal fin; en atención a ello, el juzgador de amparo para resolver el reclamo que se sujetó a su análisis, debía aplicar los pasos que se establecen en el citado test y así constatar si la norma sujeta a revisión era o no constitucional.
78. El juez de amparo efectuó el análisis de mérito conforme al test de proporcionalidad, discerniendo al respecto lo siguiente:

[...] a fin de resolver la cuestión planteada, este órgano de control de constitucionalidad procede a efectuar un estudio sobre la razonabilidad

---

<sup>12</sup> **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo. Época: Décima Época, Registro: 2013156, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Página: 915.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

del requisito de oportunidad mencionado, a fin de estar en condiciones de concluir si el legislador respetó o no el derecho fundamental de acceso a la justicia, para lo cual, se empleará como método el *test de proporcionalidad*.

[...] El examen en cuestión se integra por tres operaciones que el juzgador constitucional debe verificar:

- Teleológico. Consiste en determinar si la finalidad que tiene determinada medida es objetiva y constitucionalmente válida.
- Racional. Consiste en determinar si hay una relación instrumental entre el medio utilizado y el fin perseguido.
- Razonabilidad. Valora que se cumpla la relación proporcional entre medios y fines, para verificar si un fin constitucionalmente válido no afecta de forma innecesaria otros bienes o derechos protegidos por la Constitución Federal.

Por lo anterior y toda vez que en el presente caso se analizará la proporcionalidad de la limitación a un derecho fundamental establecida por el legislador, este Juzgado Federal realizará el escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma reclamada.

**a) Finalidad.** Para abordar el anunciado estudio, es necesario dilucidar si la medida adoptada por el Poder Legislativo -consistente en establecer el plazo de un año para presentar quejas ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-, en relación con la finalidad buscada, conlleva, o no, un fin constitucionalmente legítimo.

A efecto de esclarecer las finalidades de la norma reclamada, en la exposición de motivos presentada por Senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, el veintiocho de febrero de dos mil doce, se aprecia –en lo que interesa– lo siguiente:

[...]

De las transcripciones que anteceden, se desprenden los siguientes puntos a resaltar:

- La finalidad principal de la reforma fue la de fortalecer al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y hacer efectivo el derecho a la igualdad consagrado en el artículo primero de la Constitución.
- Se buscó unificar el procedimiento de queja y reclamación en uno sólo, denominado de queja, con el propósito de facilitar el acceso a la justicia a las personas que consideren lesionado su derecho a la no discriminación.
- El plazo establecido tiene como objeto que no haya “litigios” pendientes por tiempo indefinido.

De lo analizado con anterioridad, **se tiene que son constitucionalmente válidos los objetivos primarios que persigue el legislador con la implementación de la medida combatida, dada la importancia de regular los plazos y presupuestos para el ejercicio de las acciones procesales, en el entendido de que esa importancia se encuentra indisolublemente ligada a un principio de seguridad jurídica. Por ende, es legítimo que el legislador regule y establezca plazos para el ejercicio de determinada acción procesal independientemente de su naturaleza formal.**

**b) Razonabilidad y proporcionalidad.** Ahora, dada la estrecha relación de estas dos operaciones, se analizan de manera conjunta a fin de verificar si el legislador, no obstante dirigir la medida legislativa para un fin constitucionalmente lícito, ocasiona una intervención a derechos fundamentales protegidos por la Constitución Federal; y, si dicha intervención es innecesaria, desmedida o arbitraria.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

En este sentido, es importante precisar, que si bien el legislador, para cumplir con el fin constitucionalmente válido, tiene al alcance un margen de discrecionalidad amplio, esa libertad con la que cuenta para el diseño de los presupuestos procesales no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los derechos fundamentales de los gobernados. En este punto, es necesario recordar que, como se precisó anteriormente, la facultad de la autoridad legislativa de establecer los presupuestos, requisitos o condiciones para el ejercicio del derecho a presentar quejas ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, no pueden ser fijados arbitrariamente, sino que éstos deben ser objetivos y razonables; tomando en cuenta: a) La naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita; y, b) El contexto constitucional en el que se da esa relación jurídica.

En el caso que nos ocupa, la naturaleza y el contexto constitucional de la relación jurídica de la que deriva el derecho que se pretende preservar, es de especial importancia. Lo es, dado que lo que se pretende con la interposición de la queja a que se refiere el artículo 43, de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, es preservar y reparar las posibles violaciones al derecho a la igualdad y la no discriminación.

[...]

Sin embargo, **el establecimiento del plazo de un año, contado a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorios**, para tener la posibilidad de acceder a ese mecanismo de protección, **si bien guarda una relación instrumental con el fin perseguido, en consideración del suscrito, no es objetivo ni razonable.**

En efecto, el hecho de que el plazo para interponer la queja ante el referido Consejo, se cuente a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorios, o de que la persona peticionaria haya tenido conocimiento de estos, constituye una limitación injustificada del derecho de acceso a la justicia, en la medida en que, como lo refiere la quejosa, las conductas discriminatorias pueden ser de ejecución instantánea o de ejecución continua y reiterada.

Por tanto, si el plazo se computa a partir de que inició la conducta discriminatoria, se deja en estado de indefensión a la víctima que pudiera haber sido objeto de discriminación mediante actos continuos a lo largo de un periodo considerable de tiempo.

[...]

**Consecuentemente, la finalidad perseguida consistente en que no haya “litigios” pendientes por tiempo indefinido, no es objetiva ni proporcional con el grado de injerencia en los derechos fundamentales de la quejosa;** pues, como se dijo, el deber de vigilar el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el deber de llevar a cabo acciones necesarias para su reparación, son de tal trascendencia que su incumplimiento genera al Estado responsabilidad internacional, por lo que, se reitera, en el caso que nos ocupa, el legislador moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.

[...]

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

79. De lo antes transcrito se aprecia que el juez de distrito efectuó el test de proporcionalidad para lograr el cometido de determinar si la norma reclamada resultaba o no constitucional, obteniendo como resultado, respecto del aspecto de finalidad, que eran constitucionalmente válidos los objetivos primarios que la norma perseguía; sin embargo, en la operación relativa a razonabilidad y proporcionalidad que se analizó a la par por su estrecha relación se obtuvo, que el establecimiento del plazo de un año, contado a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorios, para tener la posibilidad de acceder a ese mecanismo de protección, si bien guardaban una relación instrumental con el fin perseguido, en consideración del juzgador, no era objetivo ni razonable, por lo que en consecuencia, la finalidad perseguida consistente en que no haya “litigios” pendientes por tiempo indefinido, no es objetiva ni proporcional con el grado de injerencia en los derechos fundamentales de la quejosa.
80. En consecuencia, por los motivos expuestos y como ya se refirió, no le asiste la razón al recurrente en lo relativo a que el juez de distrito debió aplicar el test de razonabilidad para el análisis de la norma controvertida. Máxime que los argumentos del recurrente en el sentido de que el test de referencia era el aplicable, los hace depender de que con el aspecto de razonabilidad (medio-fin) la finalidad pretendida en el artículo reclamado resultaba constitucional, aspectos los referidos que el juzgador de amparo analizó en el inciso b) razonabilidad y proporcionalidad del test que efectuó.
81. Es decir el elemento (medio-fin) que aduce el recurrente en el test de razonabilidad da como resultado que el artículo en controversia sea constitucional, fue analizado a su vez por el juez de distrito, ya que efectuó un estudio de razonabilidad valorando que se cumpliera la relación proporcional entre medios y fines, que si bien obtuvo un resultado contrario al obtenido por el recurrente, no por esa razón debe descartarse como idóneo el test de proporcionalidad llevado a cabo por el juzgador de amparo, de ahí que tampoco asista razón al recurrente.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

82. Ahora bien, en otra parte del agravio tercero, el recurrente argumenta que el hecho de que el artículo controvertido no contemple una hipótesis expresa para las conductas continuadas, no implica que dichas conductas queden fuera de lo tutelado por la ley, ya que tal numeral contempla tres hipótesis de procedencia: i. las quejas se presenten dentro del plazo de un año, contado a partir de que inicie la realización de los presuntos actos discriminatorios; ii. a partir de un año, contado a partir de que la peticionaria tenga conocimiento de los actos; y, iii. en casos excepcionales y tratándose de actos discriminatorios graves a juicio del Consejo, éste podrá ampliar el plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.
83. De igual forma argumenta que el peticionario que alegue una conducta continuada, podrá interponer la queja en el plazo de un año a partir de que tuvo conocimiento de los hechos, pudiendo no coincidir dicho momento con el inicio del acto, sino con hechos posteriores mediante los cuales la persona afectada infirió que no se trataba de hechos aislados.
84. Los argumentos en cita son **infundados**, pues con las tres hipótesis que refiere el recurrente no salva el que en la norma relativa no se prevean las conductas continuas.
85. En efecto, en las dos primeras hipótesis se toma como inicio del cómputo para la presentación de la queja a partir de que inicie la realización de los presuntos actos discriminatorios o, a partir de que la peticionaria tenga conocimiento de los actos, pero en ninguna de las dos opciones tienen cabida las conductas continuadas, porque se parte de la premisa de la iniciación de la conducta o del conocimiento de ésta, pero no así de su culminación o en el transcurso del lapso en que se suscitó; de ahí lo incorrecto del razonamiento del recurrente.
86. Por lo que respecta a la tercera hipótesis, la norma prevé la excepción de obviar las dos hipótesis antes referidas, cuando se trate de actos discriminatorios graves a juicio del Consejo, ya que éste podrá ampliar el plazo mediante un acuerdo fundado y motivado.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

87. No obstante, como lo adujo el juez de distrito, tal salvedad está reservada sólo para casos excepcionales, cuya calificación queda al arbitrio del propio Consejo, por lo que esa redacción no admite distintas interpretaciones, al ser clara y categórica, en consecuencia, contrario a lo aseverado por el recurrente, tampoco puede atender a las conductas continuadas, en tanto que, si bien puede obviarse el plazo establecido para la interposición de la queja, ello queda a decisión del Consejo, por lo que el justiciable no puede tener certeza de si la decisión de dicho órgano le será o no favorable.
88. De igual modo, la opción que refiere el recurrente relativa a que el petionario que alegue una conducta continuada, podrá interponer la queja en el plazo de un año a partir de que tuvo conocimiento de los hechos, pudiendo no coincidir dicho momento con el inicio del acto, sino con hechos posteriores mediante los cuales la persona afectada infirió que no se trataba de hechos aislados, tampoco es una opción para las conductas continuas.
89. Es así, porque si bien, aceptar lo que refiere el recurrente podría ayudar a que la petionaria adujera que tuvo conocimiento del acto hasta su culminación, tratándose de conductas continuas y cuando sea el caso que se requiera esa opción por estar en el límite del plazo que para el efecto de procedencia estableció el legislador; tal actuar podría resultar contraproducente para el justiciable, porque entonces podría no conducirse con la verdad y viciar su asunto, porque al referir los antecedentes de su caso, la autoridad le podría aducir que al tratarse de conductas continuas necesariamente tuvo que tener conocimiento de tales conductas desde su inicio, es decir, desde que se empezaron a suscitar; de ahí que tampoco resulte una opción el argumento de la parte recurrente.
90. Por otra parte, en el último argumento del agravio tercero, la parte recurrente aduce que el derecho de acceso a la justicia no se encuentra mermado por la circunstancia de que las leyes ordinarias establezcan plazos para ejercerlo, pues tal derecho no es absoluto, ya que se requiere cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

procedencia para ese tipo de acciones, brindando certeza a los gobernados.

91. El argumento anterior es **infundado** ya que este Tribunal Constitucional ha sentado criterio en el sentido de que si bien el artículo 17 constitucional deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, se estima que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> **JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.** De la interpretación de lo dispuesto en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General de la República se advierte que en ese numeral se garantiza a favor de los gobernados el acceso efectivo a la justicia, derecho fundamental que consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien en ese precepto se deja a la voluntad del legislador establecer los plazos y términos conforme a los cuales se administrará la justicia, debe estimarse que en la regulación respectiva puede limitarse esa prerrogativa fundamental, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República; por ende, para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da. Época: Novena Época, Registro: 188804, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 113/2001, Página: 5.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

92. De acuerdo a lo expuesto, si bien como lo refiere el recurrente no se violenta el derecho de acceso a la justicia con el establecimiento de presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia para la interposición de recursos; sin embargo, la prerrogativa que otorga el artículo 17 constitucional al legislador para establecer plazos y términos se puede ver limitada cuando vulnere principios o derechos consagrados en la Constitución General de la República.
93. En ese contexto, si bien no pueden obviarse los presupuestos formales y materiales para la procedencia de determinado recurso, contrario a lo que aduce el recurrente, si puede verificarse que los plazos y términos que estableció el legislador sean acordes con la Constitución Federal.
94. Continuando con el análisis de los agravios esgrimidos por la parte recurrente, se procede al estudio del segundo agravio.
95. En parte del segundo agravio el recurrente aduce que el establecimiento de plazos o momentos que no se acaten en sus términos y que conllevarían a la figura de la prescripción, no transgreden en perjuicio del justiciable su derecho humano de acceso a la justicia, pues el establecimiento de términos tienen como fin último que no quede expedita indefinidamente la acción, lo que se justifica en aras del respeto al derecho de seguridad jurídica.
96. El argumento anterior es **infundado**, ya que si bien es fundamental que los justiciables cuenten con certeza respecto de los términos que se prevén para determinado procedimiento con el propósito de que su acción no se prolongue indefinidamente y en aras de proteger el derecho de seguridad jurídica —término que ha definido este Alto Tribunal, en relación con las normas procesales, como aquel que permite a los particulares hacer valer sus derechos e impide a la autoridad actuar con arbitrariedad<sup>14</sup>—, también

---

<sup>14</sup> Apoya en lo conducente la jurisprudencia 1ª./J. 40/2009, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: **FACULTADES DE COMPROBACIÓN SOBRE MERCANCÍAS DE DIFÍCIL IDENTIFICACIÓN. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, AL NO ESTABLECER UN PLAZO CIERTO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA Y NOTIFIQUE EL ACTA DE OMISIONES O IRREGULARIDADES, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.** El artículo 152 de la Ley Aduanera establece un procedimiento al término del cual la autoridad aduanera puede

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

es importante que el legislador al fijar los plazos que deben acatar los gobernados cuando precisen llevar a cabo un procedimiento, como ya se refirió en párrafos precedentes, no deben transgredir con su proceder los derechos humanos que prevé la Constitución Federal, en específico el derecho de acceso a la justicia.

97. En los restantes argumentos del segundo agravio, el recurrente aduce que el análisis que realizó el juez de distrito en su sentencia fue incompleto, pues omitió abundar acerca de los motivos que lo llevaron a concluir que la porción normativa combatida resultaba inconstitucional por no ser razonable ni proporcional, ya que si bien el juzgador realiza de manera correcta el análisis respecto a la finalidad de la medida, no establece el por qué se considera una limitación injustificada, la parte del artículo reclamado en que se refiere “que el cómputo para interponer la queja debe contar a partir de que iniciaron los presuntos actos de discriminación”, ni en todo caso, la forma correcta en que se debería contar la prescripción de la acción.

---

determinar tres consecuencias jurídicas: contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y/o sanciones. Este procedimiento se inicia una vez que la autoridad aduanera ha ejercido una de las siguientes facultades comprobatorias: reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte, revisión de documentos durante el despacho o ejercicio de facultades de comprobación. Si en el ejercicio de alguna de estas facultades, la autoridad lo encuentra procedente, debe emitir un acta circunstanciada de los hechos u omisiones que impliquen la omisión de contribuciones, cuotas compensatorias y, en su caso, la imposición de sanciones, con lo cual inicia el procedimiento aduanero, pues con la notificación de dicha acta se le otorga al particular interesado un plazo de diez días para ofrecer pruebas y formular alegatos contra las imputaciones que se le realizan en el acta inicial. Una vez cerrada la etapa de pruebas y alegatos, la autoridad da por integrado el expediente y, a partir de ahí, cuenta con un plazo de cuatro meses para emitir resolución sobre el asunto. Ahora bien, si las mercancías analizadas por la autoridad aduanera son de difícil identificación, en los términos de los artículos 44 y 45 de la Ley de la materia, deben tomarse muestras de las mismas y mandarlas examinar, para determinar su naturaleza y composición. Lo anterior debe tener lugar antes de la emisión del acta que da inicio al procedimiento referido, por constituir un elemento de juicio necesario para su contenido. Pues bien, como se observa, en la norma analizada no se establece un plazo dentro del cual la autoridad debe emitir y notificar el acta de omisiones o irregularidades, una vez que ha ejercido alguna de sus facultades comprobatorias y ha recibido los resultados de laboratorio correspondientes, cuando se trate de mercancías de difícil identificación, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica, que ha sido definida por esta Suprema Corte, en relación a normas procesales, como aquella que permite a los particulares hacer valer sus derechos e impide a la autoridad actuar con arbitrariedad. Lo anterior, dado que la referida falta de plazo abre la posibilidad a la autoridad aduanera para determinar cuándo emitir y notificar el acta que da inicio al procedimiento aduanero sin constreñirse a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento aduanero, pudiendo así escoger cualquiera que considere conveniente, con lo que es evidente que no se satisface uno de los objetivos esenciales de la garantía de seguridad jurídica, esto es, proscribir la arbitrariedad de la actuación de la autoridad. Debe aclararse, sin embargo, que este criterio no debe hacerse extensivo a aquellos casos en los cuales el procedimiento de fiscalización no versa sobre mercancías de difícil identificación, pues en éstos la citada acta de omisiones o irregularidades se debe realizar de forma inmediata al reconocimiento o segundo reconocimiento aduanero y, por tanto, en esos casos no existe la condición de arbitrariedad que conlleva violación a la garantía de seguridad jurídica. Época: Novena Época, Registro: 167506, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 1a./J. 40/2009, Página: 290.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

98. Asimismo señala, que de no mediar argumento alguno que permita considerar cuál sería la forma correcta para contar la prescripción de la acción, deja un vacío legal que lejos de abonar la seguridad jurídica, permitiría llegar al absurdo de no contar con un plazo o momento para interponer la acción intentada.
99. Parte de los argumentos citados es **infundada**, pues contrario a lo que aduce el recurrente, el juzgador de amparo sí dio respuesta al porqué resultaba una limitación injustificada la parte del artículo reclamado a que se hace referencia, para corroborar lo anterior, se transcribe lo que se adujo al respecto en la sentencia de amparo:

[...] En efecto, el hecho de que el plazo para interponer la queja ante el referido Consejo, se cuente a partir de que haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorios, o de que la persona peticionaria haya tenido conocimiento de estos, constituye una limitación injustificada del derecho de acceso a la justicia, en la medida en que, como lo refiere la quejosa, las conductas discriminatorias pueden ser de ejecución instantánea o de ejecución continua y reiterada.

Por tanto, si el plazo se computa a partir de que inició la conducta discriminatoria, se deja en estado de indefensión a la víctima que pudiera haber sido objeto de discriminación mediante actos continuos a lo largo de un periodo considerable de tiempo.

De este modo, obligar a la persona afectada a instar los mecanismos estatales de protección de manera forzosa dentro del plazo de un año a partir de que iniciaron los actos materia de queja, conduciría a una revictimización, provocándose así un vaciamiento de la protección de las normas de derechos fundamentales; ello, dado que la conducta discriminatoria por sí misma, genera en la víctima una posición de desventaja sobre los demás miembros de la sociedad y, por tanto, no puede exigírsele ejercer determinada acción a partir de que iniciaron los actos materia de queja, sino que debe permitírsele el acceso al medio de protección de la forma más amplia posible.

En el caso que nos ocupa, de autos se advierte que la quejosa, en los hechos expresados en el escrito de queja (fojas 102 a 106), señaló que había sufrido diversos actos que calificó como discriminatorios, los cuales iniciaron en octubre de dos mil catorce y cesaron el treinta de enero de dos mil quince. Asimismo, se advierte que la queja promovida se envió por correo electrónico a la autoridad responsable el veintinueve de enero de dos mil dieciséis (foja 101), es decir, dentro del plazo de un año contado a partir de que se verificó la última conducta que la quejosa refiere como discriminatoria.

Sin embargo, de acuerdo a la norma impugnada, el plazo previsto debe computarse a partir de la fecha en que iniciaron los actos materia de la queja, es decir, a partir de octubre de dos mil catorce y no a partir de

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

que cesaron (treinta de enero de dos mil quince), lo cual pone de manifiesto la indefensión en que quedó la solicitante de amparo.

Consecuentemente, la finalidad perseguida consistente en que no haya “litigios” pendientes por tiempo indefinido, no es objetiva ni proporcional con el grado de injerencia en los derechos fundamentales de la quejosa; pues, como se dijo, el deber de vigilar el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el deber de llevar a cabo acciones necesarias para su reparación, son de tal trascendencia que su incumplimiento genera al Estado responsabilidad internacional, por lo que, se reitera, en el caso que nos ocupa, el legislador moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.

[...]

100. De las consideraciones transcritas se observa, que el juzgador de amparo determinó que el párrafo del artículo controvertido resultaba una limitación injustificada del derecho de acceso a la justicia, en la medida en que las conductas discriminatorias podían ser de ejecución instantánea o de ejecución continua y reiterada, como lo adujo la quejosa, por lo que, al no contener el texto del artículo reclamado acciones continuas, deja en indefensión a la víctima que fue objeto de discriminación mediante actos continuos a lo largo de un periodo considerable de tiempo.
101. De ese modo, obligar a la persona afectada a acudir a la queja dentro del plazo de un año a partir de que iniciaron los actos materia de denuncia, conduce a una revictimización, provocando la violentación a derechos fundamentales, pues la conducta discriminatoria por sí misma, genera en la víctima una posición de desventaja sobre los demás miembros de la sociedad, por tanto debe permitírsele el acceso al medio de protección de la forma más amplia posible.
102. Máxime que como refiere la quejosa y como lo ha sostenido este Tribunal Constitucional<sup>15</sup>, las conductas discriminatorias no necesariamente son de

---

<sup>15</sup> Tal postura la sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1ª./J. 45/2015 de rubro, texto y datos de identificación siguientes: **LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.** Si bien los Congresos estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado. La discriminación puede operar de manera

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

ejecución instantánea, pues éstas pueden ser continuas y reiterarse en un determinado lapso; sin que por ello las primeras o las últimas afectaciones puedan ser de mayor o menor grado, sino que en el periodo de tiempo en que se suscitan causan perjuicio y discriminación a la víctima de esas acciones, consecuentemente, tales acciones perjudiciales pueden ser reclamadas como un todo y no necesariamente como un inicio o un fin, de ahí que el plazo para la interposición de la queja no puede computarse a partir de un momento concreto, pues el agravio subsiste de forma continuada mientras persista la proyección del mensaje tachado de discriminatorio<sup>16</sup>.

---

legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado. Época: Décima Época, Registro: 2009405, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 45/2015 (10a.), Página: 533.

<sup>16</sup> Apoya en lo conducente, la tesis 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: **ESTIGMATIZACIÓN LEGAL. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO PARA COMBATIR LA PARTE VALORATIVA DE UNA LEY Y EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN**. Para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, los jueces de amparo deben tener por acreditado inicialmente el interés legítimo de los quejosos cuando impugnen la parte valorativa de la norma por estigmatización si se reúnen los siguientes requisitos: a) Se combata una norma de la cual se extraiga un mensaje perceptible objetivamente -explícito e implícito- del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador, mediante la indicación de los elementos de contexto de los símbolos utilizados, la voluntad del legislador, la historia de discriminación, etcétera, que permitan afirmar al quejoso que dicho mensaje es extraíble de la norma, b) Se alegue que ese mensaje negativo utilice un criterio de clasificación sospechoso, en términos del artículo 1o. constitucional, del cual el quejoso sea destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos -origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas-; y, c) Finalmente, se debe acreditar que el quejoso guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje. La comprobación del interés legítimo por esta especial afectación se demuestra, pues en caso de obtener el amparo, los quejosos obtendrían un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, la que haría cesar el mensaje que les genera perjuicio. Demostrado el interés legítimo, será materia del fondo del asunto, en caso de no existir otro motivo de improcedencia, determinar si la ley efectivamente discrimina o no a una persona o grupo de personas. En estos casos, debe estimarse que la afectación generada por la norma es autoaplicativa, por lo que no es requisito exigir a los quejosos acreditar un acto de aplicación en su contra, puesto que la mera existencia de esa ley es el acto de afectación y no puede someterse a una persona ya afectada por la existencia de una legislación a la indignidad de serle negado el acceso a la justicia para que se pueda cuestionar la validez de la norma. Esta peculiaridad conduce a que el plazo para la interposición de un amparo no pueda computarse a partir de un momento concreto, pues el agravio subsiste de forma continuada mientras persiste la proyección del mensaje tachado de discriminatorio. Por tanto, se trata de una violación permanente. Época: Décima Época, Registro: 2006960, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.), Página: 144.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

103. De lo expuesto se constata que contrario a lo aducido por el recurrente, el juzgador de amparo sí vertió consideraciones del porqué el texto del artículo de mérito generaba una limitante injustificada en perjuicio de la quejosa.
104. A mayor abundamiento, las conductas que aduce la quejosa se suscitaron en su persona, como lo refiere el juez de distrito, conllevan a que se genere en perjuicio de la accionante de amparo la figura de la revictimización, pues no sólo sufrió discriminación en el ámbito laboral en el que se desempeñaba, sino que al acudir al mecanismo de denuncia, que en el caso era el procedimiento de queja ante el CONAPREP, padeció nuevamente la falta de interés ante los daños sufridos, pues con base en la normativa establecida por el legislador para la procedencia de la queja, concretamente el artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, nuevamente se le causa agravio al no prever la norma en cita los actos continuados o, en su caso, que lo previsto en dicho artículo pudiera sortear tal omisión.
105. Máxime que la figura en cita, es un tema que preocupa a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por varios casos en los que se ha suscitado y que ha sido motivo de sanciones a diversos países, entre ellos, el Estado Mexicano, algunos de estos casos son el caso Rosendo Cantú, el caso Campo Algodonero y el caso Fernández Ortega<sup>17</sup>, entre otros, en los que las mujeres que fueron víctimas y sus familiares, no sólo padecieron los actos de que fueron objeto las agraviadas, sino que adicionalmente el sistema de justicia al que tuvieron que someterse las discriminó aún más, al sujetarlas a diligencias intimidatorias y agresivas que terminaron ocasionándoles un daño adicional a su integridad psicológica; adicionalmente, se violentó en perjuicio de ellas diversos derechos, como el de igualdad, a la integridad personal, a la salud, a la vida privada, entre otros, por ello, la citada Institución busca que en las acciones que deban efectuarse dentro del procedimiento se evite, en lo posible, la

---

<sup>17</sup> Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010; Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009; y Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

revictimización o reexperimentación de las experiencias traumáticas que han sufrido las víctimas.

106. Asimismo, en el caso Campo Algodonero se hace énfasis en el tema de la discriminación contra la mujer, señalando que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha definido la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. En el ámbito interamericano, la Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres” y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.
  
107. Aspectos lo antes reseñados que conllevan a discernir que fue correcta la determinación del juez de distrito al determinar que la porción del artículo que se reclama resultaba inconstitucional, al transgredir en perjuicio de la quejosa su derecho de acceso a la justicia, pues es criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que, como en el caso, que la justiciable dentro de sus argumentos adujo que se le discriminó, entre otros, por ser mujer, en esos supuestos, es obligación de las y los operadores de justicia juzgar con perspectiva de género, pues es su deber el impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres –pero que no necesariamente está presente en cada caso–, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo, en atención a ello, se exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres y detecten

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

posibles –mas no necesariamente presentes– situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género<sup>18</sup>.

108. Máxime que como lo aduce la quejosa, es una persona con discapacidad motivada por la enfermedad que padece, lo cual, adicional a lo ya expuesto, es una razón más para que en atención a toda la normativa que comprende la protección de sus derechos, no se transgredan en su perjuicio estos derechos, entre ellos, los de acceso a la justicia y a lo no discriminación.
109. Ahora bien, en la otra parte de los argumentos antes reseñados correspondientes al segundo agravio, la parte recurrente señala que el juez de distrito no indicó la forma correcta en que se debería contar la prescripción de la acción, aduciendo que de no fijarse tal indicación se dejaría un vacío legal que lejos de abonar a la seguridad jurídica, permitiría llegar al absurdo de no contar con un plazo o momento para interponer la acción intentada.

---

<sup>18</sup> Apoya en lo conducente la tesis 1ª. XXVII/2017 (10ª), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.** De acuerdo con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, la perspectiva de género constituye una categoría analítica -concepto- que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino". En estos términos, la obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -pero que no necesariamente está presente en cada caso-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo. La importancia de este reconocimiento estriba en que de él surgirá la posibilidad de que quienes tengan encomendada la función de impartir justicia, puedan identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano. Dicho de otra manera, la obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres. En estos términos, el contenido de la obligación en comento pueden resumirse de la siguiente forma: 1) Aplicabilidad: es intrínseca a la labor jurisdiccional, de modo que no debe mediar petición de parte, la cual comprende obligaciones específicas en casos graves de violencia contra las mujeres, y se refuerza aún más en el marco de contextos de violencia contra éstas; y, 2) Metodología: exige cumplir los seis pasos mencionados en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", que pueden resumirse en la necesidad de detectar posibles -mas no necesariamente presentes- situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género, seguida de un deber de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres. Época: Décima Época, Registro: 2013866, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XXVII/2017 (10a.), Página: 443.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

110. El argumento anterior es **fundado y suficiente** para modificar la sentencia recurrida y cambiar los efectos del amparo que le fue concedido a la quejosa; sin embargo, no le alcanza al recurrente para revertir la determinación del juez de distrito en el sentido de que el artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la parte que señala “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, resulta inconstitucional.
111. En efecto, si bien le asiste la razón al recurrente cuando aduce que el juez de distrito omitió indicar la forma correcta en que se debería contar la prescripción de la acción y sólo se constriñó a determinar que la porción normativa en análisis resultaba inconstitucional al ser injustificada la limitación que se contiene en el artículo de mérito.
112. Empero, las razones que esgrime el recurrente no son suficientes para declarar constitucional el artículo 44 de la ley en cita, pero sí es dable atender su reclamo en el sentido de que faltó hacer la precisión que aduce, pues es criterio de este Tribunal Constitucional que si el juez de distrito en su sentencia, no resuelve sobre alguno de los actos reclamados o los aprecia correctamente, los agraviados al interponer la revisión están en aptitud de invocar el agravio correspondiente y la autoridad revisora puede sustituir al juez de amparo y efectuar el examen de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Apoya lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 3/95 del Tribunal Pleno, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes: **ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.** De acuerdo con los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, los que se apreciarán tal como aparezcan probados, ante la autoridad responsable, por lo que si el Juez de Distrito, en su sentencia, contraviene esos ordenamientos, y no resuelve sobre alguno de tales actos, o no los aprecia correctamente, los agraviados al interponer la revisión están en aptitud de invocar el agravio correspondiente y si, además, no se aprecia que alguna de las partes que debió intervenir en el juicio de garantías haya quedado inaudita, no procede ordenar la reposición del procedimiento en los términos del artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo; pues tal falta de análisis no constituye una violación procedimental porque no se refiere a la infracción de alguna regla que norme la secuela del procedimiento, ni a alguna omisión que deje sin defensa al recurrente o pueda influir en la resolución que deba dictarse en definitiva; sino que lo que es susceptible es que la autoridad revisora se sustituya al Juez de amparo y efectúe el examen de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación, según lo previsto en la fracción I, del artículo invocado, conforme al cual

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

113. En esa tesitura, es pertinente atender a la causa de pedir de la quejosa y a los conceptos de violación que vertió en ese sentido.
114. De los actos reclamados y conceptos de violación que esgrimió la quejosa se advierte que controvertió la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la parte que señala “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, pues el plazo de un año contado a partir de que iniciaron los actos o prácticas discriminatorias para la interposición de la queja ante el CONAPRED, constituye una disposición impeditiva y obstaculizadora del acceso a la jurisdicción, excesiva y carente de razonabilidad, que sin justificación limita el acceso a la administración de justicia ante la existencia de conductas continuas, cuyo cómputo para su prescripción debería iniciar a partir de su consumación y no a partir de su inicio y, consecuencia de lo anterior, también controvertió la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, en el que se determinó que el procedimiento de queja que interpuso resultó improcedente por presentarse de forma extemporánea.
115. Al respecto el juez de distrito determinó en su sentencia conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa respecto de la porción normativa del artículo 44 de la ley relativa e hizo extensiva la protección constitucional respecto del acto de aplicación de la norma, a saber, la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/ DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143.
116. Dentro del apartado de efectos del amparo, el juez de distrito refirió que los efectos de la protección federal concedida consistían en:

---

no es dable el reenvío en el recurso de revisión. Época: Octava Época, Registro: 205393, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 86-2, Febrero de 1995, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 3/95, Página: 10.



## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

a) En relación con el artículo 44, de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la quejosa lo previsto en la porción normativa que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”.

b) La Directora de Quejas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación deberá dejar insubsistente la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143 y, en su lugar, dictar otra con libertad de jurisdicción, pero debidamente fundada y motivada en donde tome en consideración lo expuesto en la presente sentencia; es decir, deberá inaplicar la porción normativa del artículo 44, de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, determinación que deberá notificar personalmente a la parte quejosa.

117. Efectos los anteriores de los que se aprecia, que el juez de distrito concedió el amparo a la quejosa para que en su caso se desincorporara de su esfera jurídica lo previsto en la porción normativa reclamada y que la Directora de Quejas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación deberá dejar insubsistente la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143 y, en su lugar, dictar otra con libertad de jurisdicción, debidamente fundada y motivada e inaplicando la porción normativa controvertida, determinación que deberá notificar personalmente a la parte quejosa.
118. Como se advierte, es correcto lo aducido por el recurrente en el sentido de que el juez de distrito no indicó la forma en que se debería contar la prescripción de la acción, en esa tesitura, se procede a delimitar tal aspecto.
119. Como se refirió en párrafos precedentes, la quejosa petitionó en su demanda de amparo que el cómputo de un año establecido en la porción normativa controvertida para la interposición de la queja ante el CONAPRED, no se contabilizara a partir de que iniciaron los actos o prácticas discriminatorias, sino que debería iniciar a partir de su consumación, al existir actos que no se dan en un solo momento sino que

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

pueden suscitarse de forma continuada, como sucedió en el caso, por lo que lo dable era, que se revirtiera la determinación de CONAPRED de desechar su queja por considerarla improcedente al presentarse en forma extemporánea.

120. En atención a lo anterior, esta Primera Sala concuerda en que se debe otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa, pero deben modificarse los aspectos de la concesión de amparo y los efectos relativos, pues deben precisarse los aspectos que no atendió el juez de distrito<sup>20</sup>.
121. Sin que sea óbice a lo anterior, el que CONAPRED informara al juez de distrito que en cumplimiento a la sentencia de amparo dejó insubsistente la determinación de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, recaída al expediente CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143 y que una vez agotado el procedimiento de investigación se resolvería sobre la existencia o no, de un presunto acto de discriminación en el caso concreto.
122. Es así, ya que la sentencia emitida por el juez de distrito no ha causado estado, toda vez que es materia del presente recurso de revisión e incluso, el juez de distrito acordó no pronunciarse al respecto hasta en tanto no se resolviera el amparo en revisión interpuesto por la autoridad responsable.
123. En ese contexto, la porción normativa en comentario debe entenderse en el sentido de que el plazo de un año para interponer queja ante el CONAPRED, se contará a partir de la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, cuando se trate de actos aislados, empero, cuando se trate de actos continuos o continuados el cómputo se efectuara a partir de que concluyeron los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias o, si en su caso, la parte afectada decide denunciar tales actos y estos aún continúan, el cómputo se efectuará a partir de la denuncia.

---

<sup>20</sup> En el mismo sentido de conceder el amparo y modificar la concesión de éste se resolvió el amparo en revisión 815/2017 en sesión de la Primera Sala de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

124. Asimismo, deberá tenerse como fecha de presentación de la queja el día en que el justiciable presente su denuncia, a través de los medios que para tal efecto prevé el artículo 49 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>21</sup>, a saber, verbalmente mediante comparecencia en el Consejo, por vía telefónica, fax, por la página web institucional o el correo electrónico institucional y no así como lo señaló la autoridad responsable, en la fecha en que se reciben en el área correspondiente.
125. En esta tesitura, lo procedente es modificar la concesión del amparo en el sentido siguiente:

Por las razones apuntadas, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, respecto la porción normativa del artículo 44, de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, en los términos aquí determinados.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 78, de la Ley de Amparo, la protección constitucional se hace extensiva respecto del acto de aplicación de la norma, es decir, la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143, dado que se funda en una porción normativa declarada inconstitucional.

126. Sentado lo anterior, los efectos de la concesión de amparo se fijan de la siguiente forma:

<b>Efectos del amparo</b>
---------------------------

---

<sup>21</sup> Artículo 49.- Las quejas podrán presentarse por escrito, con la firma o huella digital y datos generales de la parte peticionaria, así como la narración de los hechos que las motivan. También podrán formularse verbalmente mediante comparecencia en el Consejo, por vía telefónica, fax, por la página web institucional o el correo electrónico institucional, las cuales deberán ratificarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, pues de lo contrario se tendrán por no presentadas.

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

En esas condiciones, al haber sido fundado el concepto de violación expuesto por la quejosa, conforme a lo dispuesto por los artículos 77 y 78, de la Ley de Amparo, **los efectos de la protección federal concedida consisten** en:

a) En relación con el artículo 44, de la **Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación**, para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la quejosa lo previsto en la porción normativa que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, debiéndose entender el texto del artículo en el sentido de que el plazo de un año para interponer queja ante el CONAPRED, se contará a partir de la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, cuando se trate de actos aislados, empero, cuando se trate de actos continuos o continuados el cómputo se efectuara a partir de que concluyeron los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias o, si en su caso, la parte afectada decide denunciar tales actos y estos aún continúan, el cómputo se efectuará a partir de la denuncia y, que el inicio del cómputo iniciaría a partir de la fecha en que la quejosa ingresó su denuncia vía correo electrónico en la página oficial del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en consecuencia, la queja interpuesta por la parte quejosa se debe considerar oportuna al presentarla el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, pues el cómputo de un año inició el treinta de enero de dos mil quince –fecha en que se suscitó el último acto de discriminación de la quejosa– y finalizó el treinta de enero de dos mil dieciséis.

b) La Directora de Quejas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación deberá **dejar insubsistente** la resolución contenida en el oficio número 950, de veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente de queja CONAPRED/DGAQR/143/16/DQ/II/DF/Q143 y, en su lugar, dictar otra con libertad de jurisdicción, pero debidamente fundada y motivada en donde tome en consideración lo expuesto en la presente sentencia; es decir,

## AMPARO EN REVISIÓN 281/2017

deberá inaplicar la porción normativa del artículo 44, de la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación que dice: “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]” atendiendo a las consideraciones vertidas en la presente ejecutoria, determinación que deberá notificar personalmente a la parte quejosa.

### IX. DECISIÓN

127. Al resultar infundada parte de los agravios del recurrente y fundada y suficiente otra parte de agravios, procede modificar la sentencia recurrida y sustituir los efectos del amparo que le fueron concedidos a la quejosa; sin que lo anterior, le alcance al recurrente para revertir la determinación del juez de distrito en el sentido de declarar inconstitucional el artículo controvertido. En atención a la determinación alcanzada, lo procedente es modificar la sentencia recurrida y otorgar el amparo solicitado por la quejosa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* en contra del artículo 44 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la parte que señala “[...] contado a partir de que se haya iniciado la realización de los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias [...]”, en términos del apartado octavo de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

## **AMPARO EN REVISIÓN 281/2017**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.