

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 2 DE MAYO DE 2013

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
104/2009	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Asunción Ixtaltepec, Estado de Oaxaca, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3A80
62/2009	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Uriangato, Estado de Guanajuato, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)	81A86

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
2 DE MAYO DE 2013.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

ALBERTO PÉREZ DAYÁN

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy.

Señora y señores Ministros antes de iniciar esta sesión, en principio, damos cuenta de que por causas ajenas a este Alto Tribunal, las condiciones que imperan el día de hoy, han dificultado el acceso de los justiciables y del público en general a los inmuebles, sitios en las calles de Pino Suárez número 2; Bolívar número 30; y 16 de Septiembre número 38, en la colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, por lo que me permito proponer a este Tribunal Pleno determinar que durante el presente día jueves dos de mayo, se

suspendan las labores de los referidos inmuebles de esta Suprema Corte, y en especial, que no corran términos; ello con fundamento en lo previsto en los artículos 19 de la Ley de Amparo; 3º, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracciones XXI y XXIII, de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación; 286 del Código federal de Procedimientos Civiles; y 8, fracción XV, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Está a su consideración, y también la autorización de este Alto Tribunal para que esta sesión pública ordinaria se lleve a cabo en esta sede alterna de Avenida Revolución 1508, donde habremos de dar cuenta, debatir y resolver, en su caso, los asuntos debidamente publicados con oportunidad en la lista ordinaria correspondiente. Están a su consideración, si no hay observaciones les consulto si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Tome nota señor secretario y sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 43 ordinaria, celebrada el martes treinta de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración señora y señores Ministros. Si no hay ninguna observación, consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA.**

Ruego al señor secretario tome nota también que no asiste a esta sesión la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero, con previo aviso a ésta Presidencia.

Sírvase continuar, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
104/2009. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE ASUNCIÓN
IXTALTEPEC, ESTADO DE OAXACA,
EN CONTRA DE LOS PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA
MISMA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas, y conforme a los puntos resolutiveos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Bien, vamos a continuar con el debate de este asunto, nos hemos ya pronunciado en relación con los contenidos de los Considerandos del Primero al Quinto, y estamos situados ya en el Sexto, correspondiente al fondo del asunto. Doy la palabra al señor Ministro ponente, don Fernando Franco para efectos de la presentación precisamente de este Considerando. Adelante señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señora y señores Ministros, en el Considerando en que se hace el estudio de fondo que consta a partir de la foja veintisiete del proyecto original, se separan los argumentos para su estudio en dos grandes bloques. El primero, que es el que presentaré en este momento, y pondré a consideración del Pleno, y cuando el Presidente lo considere discutido y resuelva si se vota individualmente o no, entonces si no tienen inconveniente daría cuenta con el segundo bloque, porque el proyecto considera que

son dos temas que son autónomos y se pueden discutir autónomamente.

En este Apartado Primero que se ocupa de los conceptos de violación relativos a violaciones a derechos humanos, se analiza el planteamiento del Municipio actor por el que considera que la norma es violatoria de derechos humanos, y especialmente de los derechos de las mujeres.

Primero, alega que el artículo 12, párrafo sexto, de la Constitución oaxaqueña, redefine el concepto de persona y que esto viola el derecho a la igualdad, esto obedece a que según la parte actora, esto trae como consecuencia que se considere al óvulo fecundado como titular de derechos fundamentales, además sostiene, que la reforma viola el derecho a la igualdad, porque equipara desiguales al igualar dos situaciones de hecho distintas, a los no nacidos con los nacidos, y atribuye a los primeros, las mismas consecuencias jurídicas que a los segundos, por ello, se alega que sólo el Constituyente Federal puede establecer cuál es el concepto de persona jurídica –insisto, subrayo, persona jurídica– y que las entidades federativas tienen vedada esta posibilidad, pues de lo contrario, no se podría gozar uniformemente de los derechos fundamentales, además, la parte actora considera que la norma combatida viola el principio de Estado laico, contemplado en los artículos 24 y 130 de la Constitución Federal, porque se eleva a una creencia dogmática en relación con el inicio de la vida, a nivel de norma general. También, el Municipio actor aduce que el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, constituye una regresión para los derechos de las mujeres, al violar los que le corresponden por salud, a la vida, y a decidir el número de hijos, esto previsto conforme al artículo 4º; a la integridad corporal y a la intimidad, conforme al artículo 16; a la no discriminación, en términos del artículo 1º, todos constitucionales, y a la progresividad de los

derechos sociales, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 133 de nuestra Constitución. En este sentido, el Municipio actor argumenta que la norma combatida impide el uso de métodos anticonceptivos y el acceder a la interrupción legal del embarazo en casos de violación y otras causas en que no es punible la conducta de aborto, agrega que en atención a que las normas secundarias deben interpretarse a la luz de las normas constitucionales, el aborto necesariamente se convertiría en un tipo atenuado o accesorio de homicidio; también considera la parte actora, que el artículo 12 combatido, viola el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos, al tiempo que restringe el uso de anticonceptivos, como el dispositivo intrauterino o la anticoncepción de emergencia, lo anterior se debe a que, según el Municipio actor, estos métodos funcionan después de que el óvulo ha sido fecundado, pero antes de que se implante en el útero, si conforme a la legislación impugnada, hay persona desde el momento de la fecundación –sostiene el Municipio– entonces, su desechamiento a través de un anticonceptivo sería ilegal, pues equivaldría a un homicidio, lo mismo se dice respecto de la fecundación in vitro, porque en algunos casos al emplearse esta técnica de reproducción asistida, se desechan algunos óvulos fecundados.

Por último, el Municipio alega que el artículo 12 de la Constitución de Oaxaca viola el derecho a la vida íntima, que el Municipio considera se deduce de los artículos 6º, fracción II, y 16 de la Constitución Federal, los cuales establecen derechos a la privacidad y a la intimidad, el Municipio considera por tanto que esto es así, debido a que la norma combatida implanta un modelo específico de familia y obstaculiza la libertad de decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos, cuestión sobre la cual no debe intervenir el Estado.

Respecto a este conjunto de violaciones que alega el Municipio, el proyecto propone que estos conceptos de invalidez se declaren infundados, porque las violaciones a derechos humanos que en ellos se reclaman, no pueden combatirse a través de la figura de la controversia constitucional, según criterios mayoritarios establecidos por este Pleno; es decir, estos agravios no contienen ningún reclamo enderezado a evidenciar una violación a esferas competenciales del Municipio actor; al respecto, el proyecto sostiene que la controversia constitucional no es la vía idónea para formular este tipo de reclamos, pues su finalidad no consiste, por su naturaleza, en analizar posibles violaciones a derechos humanos de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.

Esto es lo que está a consideración del Pleno, señor Presidente y por supuesto yo estaré muy atento al debate y a las consideraciones que formulen la señora y los señores Ministros. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro ponente. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo en este punto del Considerando Sexto del proyecto 104/2009 del Ministro Franco, así como en el que sigue, el 62/2009, del Ministro Zaldívar, plantean exactamente la misma solución, yo estoy de acuerdo en el aspecto, creo que es la manera en la que tradicionalmente hemos estado analizando los temas de Controversias Constitucionales; simplemente lo manifiesto dado que se ha tomado la decisión de dividir la votación y ya me reservaría señor Presidente, para el segundo tema de este mismo Considerando en lo que tiene que ver con la materia competencial. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío Díaz. Continúa a discusión. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente, estaría de acuerdo con este tratamiento si como se señala en efecto sólo se trata del estudio o análisis de derechos humanos y no se involucran competencias; sin embargo, con todo respeto pienso que indirectamente sí hay un planteamiento competencial, porque considero que sí están vinculadas algunas de las competencias de los órganos del Estado, ya que la definición de persona, se vincula estrechamente con el derecho a la vida que en el contexto del artículo impugnado no podía tener alguien que no fuera persona.

En este orden de ideas, considero que los argumentos relativos a que el artículo impugnado desarrolla un nuevo concepto de persona, el que según el impugnante viola los derechos de igualdad, unidad normativa y Estado laico, podrían y deberían ser estudiados en el caso, pues se refieren a cuestiones que en concepto del accionante afectan aun cuando sea de manera indirecta la distribución de esferas de competencia, pues en la misma lógica en que se desarrolla la consulta, la nueva definición de persona que surge desde el momento de la fecundación y el reconocimiento del derecho a la vida a su favor, realiza el precepto combatido, podrían interferir en el desarrollo de las atribuciones propias y exclusivas en materia de salud del Ayuntamiento accionante.

Por tanto, considero que los planteamientos relativos deberían ser atendidos porque no se refieren solamente a un análisis de las cuestiones de derechos como se plantea en el proyecto, porque sin embargo, parece involucrarse también —y así lo planteó el accionante— con facultades del Municipio actuante. Lo cual, para mí, debería involucrarse en conjunto con todo el estudio que se hace aun en la segunda etapa del proyecto, para que se maneje

toda la cuestión competencial planteada por el accionante. Básicamente señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, como ya adelantaba el señor Ministro Cossío, esta parte del proyecto coincide con el proyecto que analizaremos a continuación de mi ponencia y quiero manifestar que se elaboró así en atención al criterio mayoritario; sin embargo, quiero dejar constancia que me aparto de este capítulo del Considerando correspondiente, porque estimo que si bien es cierto que en principio, las Controversias Constitucionales no pueden servir para analizar temas de derechos fundamentales, también estimo —como lo he sostenido en otros asuntos— que cuando el problema competencial conlleva necesariamente o implica la cuestión que tiene que ver con afectación a derechos fundamentales, así sea de manera indirecta, sí es dable y no sólo dable sino necesario que se analicen los conceptos de invalidez, máxime cuando el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, ordena que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Luego entonces, si se vulneran competencias de una autoridad en este caso del Municipio y esto conlleva impedirle realizar las actividades en protección de derechos humanos o peor aún, vulnerar derechos humanos, me parece que son atendibles los argumentos para su análisis; adicionalmente a los dos asuntos en que hace unos meses discutimos normas similares, yo sostuve que

este tipo de normas son inconstitucionales por vulnerar, entre otros derechos humanos, los derechos reproductivos y la dignidad de las mujeres. Consecuentemente, yo me aparto de este Considerando, y reitero que el proyecto de mi ponencia se elaboró en los mismos términos, en atención al criterio mayoritario. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. En este Sexto Considerando, donde se está analizando por la consulta los conceptos de invalidez relativos a las violaciones de derechos humanos, yo comparto la consulta en el sentido de establecer que la controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar violaciones a derechos fundamentales, y de realizarse el estudio de constitucionalidad que se solicita, estaríamos —pienso— desnaturalizando el sistema procesal de este medio de control constitucional, que es la controversia.

Éste, este medio —la controversia— tiene como objeto preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal, como ya se resolvió por este Pleno, en la diversa Controversia 54/2009; hasta ahí yo coincidí con la consulta. Sin embargo, estimo, que en realidad debe calificarse este concepto de invalidez como inatendible dada la imposibilidad para examinarlo, y no como infundado, como dice la propuesta; es una cuestión de mero matiz que me permito sugerirle al señor Ministro ponente. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls Hernández. Continúa a discusión. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Presidente. Yo coincido sustancialmente con el Ministro Valls Hernández en lo que acaba de decir, estoy de acuerdo con la consulta en este punto en particular.

A mí me parece que éste no es un tema de conflicto de absolutos, como es el derecho a la vida, y el derecho a la mujer, sino más bien es un tema estrictamente federalista, y de las competencias entre la Federación y los Estados. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Ortiz Mena. Si no hay alguna otra participación, yo esencialmente modificaré mi punto de vista, diré que coincido con lo que acaban de expresar, quienes están a favor de la estructura que tiene el proyecto. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. El planteamiento de infundado es porque ha sido el criterio que ha seguido el Pleno en las controversias, por eso está planteado así; en respuesta, agradezco mucho la reflexión del Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, vamos a tomar votación señor secretario a favor o en contra de la propuesta del proyecto en este Apartado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado en este punto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También a favor en esta parte del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto en este punto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy en contra, porque no sólo involucra ese tipo de derechos, sino también cuestiones competenciales.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto, con la reserva que hice en mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto en el punto discutido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez relativos, con la reserva del señor Ministro Valls Hernández, y el voto en contra de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Suficiente para continuar. Recuerdo a la señora y señores Ministros que las votaciones que estamos tomando, son definitivas. Continuamos. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. A partir de la foja treinta y uno y hasta la cincuenta y dos, se hace ya el estudio relativo a la violación a la esfera competencial municipal.

El proyecto propone estudiarlo diferente, como lo he dicho, dado que aquí sí se estima que hay una verdadera invasión de competencias. En este sentido, el Ayuntamiento sostiene que tiene competencia para vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia diversas leyes generales, como la Ley General de Salud, la Ley de Salud Estatal, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, y las demás disposiciones aplicables, específicamente alega tener la atribución de distribuir anticonceptivos, como la anticoncepción de emergencia y el dispositivo intrauterino, en acatamiento a la Norma Oficial 005-SSA2-1992, de los servicios de planificación familiar, así como de proporcionar anticoncepción de emergencia, particularmente en el caso de las víctimas de violación, en atención a lo dispuesto en la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005, entre otras facultades.

El proyecto que se somete a consideración de ustedes señoras y señores Ministros, propone determinar que los conceptos de validez se declaren fundados.

Efectivamente, en la esfera de su competencia el Municipio tiene la atribución de vigilar y hacer cumplir la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y las demás disposiciones generales aplicables, en particular la Norma Oficial aludida de dos mil cinco, que se refiere a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres; criterios para la prevención y atención, puesto que las Normas Oficiales Mexicanas son disposiciones de observancia general y califican como actos materialmente legislativos, aunque formalmente sean administrativos.

En este punto se sigue el precedente sentado en la Controversia Constitucional 54/2009, para determinar, entre otras cosas, que la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas las entidades federales o locales que integren el Sistema Nacional de Salud, esto es así, porque en una interpretación sistemática de diversas normas constitucionales, federales y estatales, se concluye que al Municipio le compete específicamente vigilar y hacer cumplir la referida Norma Oficial Mexicana. Estas normas se fundan en el artículo 4º constitucional que reconoce el derecho a la protección de la salud y señala que ésta es una competencia concurrente.

El artículo 115, fracción III, inciso i), y antepenúltimo párrafo de la Constitución Federal, que establecen que los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones específicas de cada Municipio y la obligación que tienen de observar lo dispuesto en las leyes federales o estatales sin perjuicio de su competencia constitucional. Por otro lado, también se analizan los artículos 13, Apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud, que califica la planeación familiar como una cuestión de salubridad general y distribuye las competencias en esta materia, y 14 de la Ley Estatal de Salud, que establece las facultades de los Ayuntamientos y especialmente les atribuye vigilar y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, los ordenamientos legales correspondientes, todo esto conforme a la Norma Oficial ya aludida de dos mil cinco.

En este punto, se recuerda que la referida Norma Oficial se emitió en cumplimiento de una obligación internacional asumida por el Estado mexicano en el caso de la menor Paulina Ramírez ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y que al resolverse la Controversia Constitucional 54/2009, este Pleno

resolvió que es vinculante para todas las entidades del Sistema Nacional de Salud.

Entonces, con base en todos estos elementos se concluye que el Municipio actor, particularmente tiene facultades para vigilar y hacer cumplir esta normatividad en materia de salud y atención a la Norma Oficial relativa a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

Entre otras cosas, la Norma Oficial mencionada ordena a las instituciones prestadoras de servicios de atención médica que ofrezcan de inmediato plan de anticoncepción de emergencia a las víctimas de violación.

De manera estrechamente vinculado con lo anterior, se asevera que el Ayuntamiento también tiene competencias en materia en acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en términos de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

Por un lado, la Ley General de la materia, específicamente indica que los Ayuntamientos son parte del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y en este marco, el artículo 50 los faculta para instrumentar y articular una política pública municipal, orientada a erradicar la violencia contra las mujeres y participar y coadyuvar en la prevención.

La ley estatal por su parte, señala en sus artículos 2° y 70, que corresponde a los Municipios el diseño, formulación y aplicación de la política municipal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la

violencia contra las mujeres. Una de estas acciones es el cumplimiento de la Norma Oficial del año dos mil cinco que regula la violencia familiar, sexual y contra las mujeres –se reitera– esta normatividad es obligatoria para todos los prestadores de servicio de salud, incluyendo a los Municipios.

Una vez establecido que el Municipio tiene facultades en materia de salud, de prevención y atención en casos de violencia contra la mujer, se analiza si el artículo 12 combatido en la Constitución oaxaqueña las invade. Ahora bien, el artículo combatido, otorga el derecho a la vida al producto de la fecundación, y le confiere una posición preeminente frente a los demás derechos, esta norma tiene rango constitucional en el ámbito local, por lo que desde su entrada en vigor tiene efectos vinculantes para todos los sujetos normativos bajo la jurisdicción de la Constitución local conforme al principio de supremacía constitucional.

Entonces, por un lado, el Municipio tiene conferida la atribución de proporcionar servicios de salud sexual en formación, conforme a la Norma Oficial de dos mil cinco; y por otro, está vinculado a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 12, de la Constitución local. Aquí cabe la pregunta ¿pueden las autoridades sanitarias municipales ofrecer válidamente métodos anticonceptivos, incluyendo la anticoncepción de emergencia o el dispositivo intrauterino sin violar lo dispuesto en el artículo combatido de la Constitución local? El precepto impugnado se sostiene, obstaculiza el cumplimiento de las competencias concurrentes en materia de salud desarrolladas en la Ley General de Salud por mandato del artículo 4º, de la Constitución Federal, o sea, impide al Municipio y a sus funcionarios ejercer las atribuciones que tienen conferidas en relación con la aplicación de la Ley General de Salud y de la Ley Estatal de Salud, que deriva de la primera, y las Normas Oficiales Mexicanas a las que ya se ha aludido, así como en relación con la

política municipal destinada a erradicar la violencia contra las mujeres en términos de la legislación aplicable.

Consecuentemente, se estima que el artículo 12, párrafo sexto de la Constitución de Oaxaca, viola la esfera competencial del Municipio actor al dotarle de personalidad jurídica al producto de la fecundación, ya que obstaculiza la labor en materia de salud y protección a las mujeres en contra de la violencia de género, y vulnera sus derechos.

Finalmente, se hace hincapié en que esta sentencia se apega a los estándares internacionales en relación con el derecho a la vida, particularmente a lo resuelto recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Artavia Murillo y otros. Fecundación in vitro versus Costa Rica*, que si bien conforme a los criterios de este Pleno, no resulta obligatorio, sí es un criterio orientador para este Tribunal Constitucional conforme el mismo, Pleno lo ha determinado.

En esta resolución, la Corte Interamericana estableció un estándar internacional en relación con el alcance del derecho a la vida en el ámbito de la protección de los derechos humanos interamericana, en su carácter de órgano máximo de este sistema, e intérprete autorizado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, se interpretó el artículo 4º, primer párrafo de la mencionada Convención que dice: “Artículo 4º Derecho a la Vida. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho está protegido por la ley, y en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. Aquí termina la cita textual del artículo 4º, de la Convención.

La Corte Interamericana aclaró los alcances de esta norma de derechos humanos, y particularmente de la expresión en general a

partir del momento de la concepción, pues bien, en ejercicio de su labor interpretativa, la Corte llegó a las siguientes conclusiones, que resumo de la sentencia, no es textual, pero son el resumen de lo que determinó la Corte.

Primero, hay concepción en el momento en que el óvulo fecundado se implanta en el útero y no antes, por lo tanto, no aplica la protección del artículo 4.1 desde antes de ese momento, o sea, de la fecundación. A partir de una interpretación histórica y sistemática de los antecedentes del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, así como de la interpretación de otros Tratados Internacionales, no es procedente otorgar el estatus de persona al embrión.

Para la protección del embrión permitida por el artículo 4.1 debe tenerse en cuenta el balance entre posibles derechos en conflicto. Existe un legítimo interés para proteger la vida prenatal, pero debe diferenciarse este interés de la titularidad del derecho a la vida. Además, se recalca, en esta sentencia de la Corte Interamericana, que la protección de la vida prenatal debe ser armonizada con los derechos fundamentales de otras personas, especialmente de la mujer embarazada. No puede alegarse –dice la Corte– la protección absoluta del embrión anulando otros derechos.

Y finalmente, la protección del derecho a la vida conforme al artículo 4.1 de la Convención, es gradual e incremental según su desarrollo, porque no constituye un deber absoluto e incondicional sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general. En este sentido, la propia Corte Interamericana concluyó que la concepción prevista en el artículo 4.1 tiene lugar desde que el embrión se implanta en el útero; por lo tanto, antes de eso no ha lugar a la aplicación de esta norma de donde deriva que la

protección del derecho a la vida no sucede en el momento de la fecundación.

En estas condiciones, la propuesta que se somete a consideración de las y los señores Ministros, en este caso de la y los señores Ministros, está apegado al marco constitucional y legal mexicano y también a los estándares internacionales en la materia.

Yo dejaría aquí, señor Presidente, la presentación de este segundo bloque, porque después vendría el tema de los efectos que pudieran generarse, me parece que valdría la pena, si usted no dispone otra cosa, que el Pleno se pronunciara sobre este bloque y conforme a lo que se determine, entonces podríamos pasar a los efectos que tendrían que ser consecuentes con la determinación que adopte el Pleno. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro ponente. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Estando ya situados en este segundo aspecto del Considerando Sexto, y como lo acaba de señalar el señor Ministro Franco, estamos ante un asunto estrictamente competencial. Yo me voy a permitir leer una nota, es un poquito larga, en contra de mi costumbre voy a ocupar un poco más tiempo de lo necesario, voy a leer porque si quiero dejar muy bien precisados estos aspectos de carácter competencial, es un tema complejo en cuanto a la estructura del sistema federal mexicano, cómo van bajando y cómo se van correlacionando ciertas disposiciones, y por esta razón, insisto, ofrezco una disculpa de una buena vez por excederme un poquito en el tiempo y por leer frente a ustedes.

Al resolverse la Controversia Constitucional 54/2009, conocida comúnmente como asunto de la píldora del día siguiente, en la que fui ponente, el Tribunal Pleno calificó como infundada la pretensión del gobierno del Estado de Jalisco de declarar inconstitucional la NOM 046 por invadir las competencias en materia penal de su Estado.

Asimismo, fui el Ministro encargado del engrose en el caso de las Acciones 146 y 147, ambas del dos mil siete, en donde se declaró la validez de la discriminación de la interrupción anticipada del embarazo en el Distrito Federal hasta la décima segunda semana; en ambos casos se estudiaron elementos relacionados con el tema que ahora nos ocupa: La autonomía competencial de los Estados en materia penal, la relación entre la materia penal y la materia de salud, la distinción entre la concurrencia normativa y la concurrencia operativa en materia de salud, la aplicabilidad de las NOM's en materia de salud a la totalidad de los integrantes del Sistema Nacional de Salud.

Con base en mis posiciones en los casos aludidos quiero subrayar que he estado y estoy a favor de los derechos reproductivos y de las decisiones que las mujeres tomen en esta materia; sin embargo también quiero subrayar que he sido muy cuidadoso con las limitaciones procesales y la estructura y naturaleza de las vías de conocimiento de los casos concretos, por importantes que sean los temas a discusión, la alteración de los requisitos procesales no puede permitirse ya que ello desnaturalizaría no solo nuestra función como jueces constitucionales sino que además, y como lo demostraré más adelante, en el presente asunto generaría efectos muy contraproducentes a las mujeres que desean ejercer su libertad sexual y reproductiva; es por ello que debe tenerse muy presente que lo que vamos a discutir es la afectación a la esfera competencial del Municipio, toda vez que se tomó la decisión de

dividir la votación y esa votación ya se ejerció, no una potencial oposición entre derechos por la violación de la esfera de derechos de un individuo concreto o de un grupo discretamente identificable como puede ser el de las mujeres y sus derechos reproductivos y de decisión.

Adicionalmente debo subrayar que también desde la Controversia Constitucional 54/2009 este Tribunal Pleno sostuvo que una Constitución local no puede ser contrastada con una Norma Oficial Mexicana en materia de salud ya que sus ámbitos competenciales son distintos y no existe relación jerárquica entre ellos.

Me parece muy importante comenzar afirmando de manera enfática, que en nuestro orden federal todas las autoridades tanto federales como locales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud y cuya competencia esté determinada de manera concurrente por la propia Ley General de Salud, están obligadas a cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas, sin que sea posible oponer a ese cumplimiento una norma local, así sea ésta de rango constitucional, no entender de este modo el sistema sería tanto como negarle su carácter nacional con pleno desconocimiento a su vez de lo dispuesto en el artículo 4º constitucional.

Es por lo anterior, que las autoridades de las entidades federativas no pueden simplemente dejar de cumplir con las obligaciones previstas en el Sistema Nacional de Salud, argumentando que se ha reformado o dejado de reformar la correspondiente Constitución local.

Como cuestión previa adicional, debo señalar que ya en la sesión pasada este Tribunal Pleno resolvió que la cuestión sobre el interés legítimo del Municipio, debería estudiarse como una cuestión primaria en el fondo del asunto y por ello se desestimó la causal

correspondiente. Como consecuencia a lo anterior lo primero que debemos resolver es si existe o no una afectación a la esfera municipal.

Ahora bien, las consideraciones del proyecto describen de manera general el sistema legal mediante el cual el Municipio puede prestar los servicios que se descentralizan operativamente desde el ámbito federal, sin embargo, de tal descripción no puede concluirse que la competencia municipal en materia de prestación de servicios de salud resulta originaria, asimilándola a las restantes fracciones del artículo 115 constitucional.

El carácter supuestamente originario, no es predicable de lo dispuesto en el inciso i), de la fracción III de este artículo, ya que este inciso dispone que los Municipios tendrán las funciones y servicios que determinen las Legislaturas locales según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Como se ve, del conjunto de condiciones que acabo de señalar, lo que corresponde al Municipio fuera de los servicios previstos en los restantes incisos de la propia fracción III, se tendría dado por delegación de la Legislatura local, así, por una parte, de los servicios que no estén expresamente previstos en la fracción III no puede predicarse que su competencia sea originaria, como lo asume el proyecto, y por otra parte, la demostración de que ese servicio es parte del ámbito competencial del Municipio, tendría que pasar por la demostración a su vez de la asignación del servicio por la propia Legislatura necesariamente por vía normativa, lo cual no se demuestra en el propio proyecto.

A partir de lo anterior, queda claro que la prestación de este tipo de servicios sigue manteniendo su característica delegada por parte

del Estado y no se convierte en ningún momento en una competencia originaria del Municipio, ni la mera descripción de la cadena normativa hecha en el proyecto lleva o puede llevar a la transformación aludida.

En la demanda, el Municipio actor plantea que se le impide y cito: “Instrumentar una política pública de salud” —fin de la cita— ello no hace sentido si previamente no se acredita que el Municipio tiene una competencia para prestar servicios en la materia.

Las políticas públicas son criterios de operación de las autoridades en el ámbito de sus competencias, las cuales necesariamente y como no podría ser de otra manera, tienen que ser jurídicas. Sin embargo, de un criterio de operación establecido en una norma general como lo es una NOM, no podemos inferir sin más, que la competencia municipal existe o que le ha sido otorgada al Municipio.

Eso es lo que quieren decir las leyendas que se ponen en diversos ordenamientos y después voy a mencionar algunos y cito: En el ámbito de sus respectivas competencias a que hace mención entonces en diversos artículos locales, de la legislación local, que insisto enseguida examinaré. En ese sentido las competencias tienen que estar previamente otorgadas para que las normas operativas puedan ser aplicadas y no viceversa.

En lo relativo a la competencia, debe decirse que pueden estar contenidas en normas de carácter legislativo como es la Ley Estatal de Salud, también podríamos encontrar en otro tipo de normas, convenios o aún programas, siempre y cuando las leyes federales y estatales en la materia contemplaran esta posibilidad, lo importante aquí es en todo caso encontrar la norma jurídica, ley, reglamento,

convenio o programa que le transfiera la competencia de manera concreta al Municipio.

Pensar lo contrario sería tanto como suponer que la mera mención de cierto tipo de acciones le confiere a todos los órganos la competencia relativa a una determinada materia.

En el caso concreto, muchos entienden como virtuoso el que los Municipios deban actuar a partir de una mención general; sin embargo ¿estaríamos dispuestos a sostener la misma generalización competencial respecto de cuestiones que parecieran contrarias a los intereses o valores de sus propios proponentes? A efecto de darle contenido a las afirmaciones acabadas de realizar expondré cómo es que a mi juicio está constituido el Sistema Nacional de Salud.

En primer lugar, el artículo 5º, de la Ley General de Salud, dispone como todos ustedes saben –y cito– “El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicio de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección a la salud”.

La descentralización de los servicios de salud está indicada en la Ley General de Salud, pero no resulta en una condición obligatoria para los Estados, esto se comprueba con la lectura de los artículos 7 y 9 de este ordenamiento. El artículo 7, dice: “La coordinación del Sistema Nacional de Salud, estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta: I. Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal.

II. Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que en su caso se determinen.

III. Impulsar –y éste es el que más me interesa destacar– la desconcentración y descentralización de los servicios de salud.

A su vez, el artículo 9º, dispone: “Los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas, planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud.

La Secretaría de Salud auxiliará, cuando lo soliciten los Estados, en las acciones de descentralización, a los Municipios que aquéllos lleven a cabo –éste me parece un punto importante–“.

Fin de la lectura del artículo 9º. A su vez el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, establece la participación de los Municipios en la vigilancia de aplicación de los Reglamentos y demás normas generales emitidas en el cumplimiento del Reglamento.

Debe hacerse mediante convenio celebrado con los gobiernos de sus respectivas entidades, tal como se prevé en el artículo 233 de este mismo ordenamiento. El segundo párrafo del artículo 233 del Reglamento, dice: –y cito– “Las autoridades municipales

participarán en dicha vigilancia en la medida que así lo determinen los convenios que celebren con los gobiernos de su respectiva entidad federativa, y por lo que dispongan los ordenamientos locales”.

Como puede verse, el modo en que la Ley General de Salud y su Reglamento se relacionan con el ámbito local, es a través de la Coordinación Federal del Sistema Nacional de Salud, con la participación de las entidades federativas, en los términos de los acuerdos de coordinación celebrados. Así, las entidades deberán planear, organizar y desarrollar sus sistemas estatales de salud, procurando la descentralización a los Municipios y su participación programática en el Sistema Nacional a través de convenios específicos.

En cuanto a Oaxaca –específicamente el caso que tenemos en cuestión– la ley estatal de salud en su artículo 3º, prevé que los Ayuntamientos –nuevamente– en el ámbito de sus respectivas competencias, son autoridades sanitarias estatales.

El artículo 4º, Apartado A, fracción IV, señala: Corresponde al gobierno del Estado en Materia de Salubridad General, la prestación de servicios de salud reproductiva.

El artículo 5º, indica: El Sistema Estatal de Salud estará constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal y estatal, como municipal. A su vez, el artículo 12, distribuye las competencias entre el gobierno del Estado y los Municipios en materia de salubridad general y seguridad local, y en su Apartado A, fracción VII, se establece: que corresponde al gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Salud – vuelvo a citar– “celebrar los convenios con los Ayuntamientos para

la prestación de los servicios sanitarios locales, o la atención de las funciones de salud” –fin de la cita–.

Asimismo, en la fracción V, de inciso b) del mismo artículo, se indica que corresponde al gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Salud –vuelvo a citar– “promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los Municipios con sujeción a la política nacional y estatal de salud y a los convenios que al efecto se celebren”.

El artículo 13 establece que: “El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los Ayuntamientos la prestación de los servicios de salubridad general concurrente y de salubridad local, cuando su desarrollo económico y social así lo haga necesario”.

Por su parte, el artículo 14 indica que: “Corresponde a los Ayuntamientos asumir sus atribuciones en términos de esta ley y de los convenios que suscriban con el Ejecutivo Federal, formular y desarrollar programas municipales de salud en el marco en los sistemas nacional y estatal de salud, y vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia los ordenamientos legales correspondientes”.

El artículo 65 prevé que: “El gobierno del Estado coadyuvará con las instancias federal y municipal competentes en acciones en materia de salud reproductiva y cuidará que se incorporen éstas a los programas estatales de salud”.

El artículo 130, que se encuentra en el capítulo de asistencia social, establece que: “Los integrantes del Sistema Estatal de Salud, deberán dar atención preferente e inmediata a mujeres, menores, ancianos y a toda persona sometida a cualquier forma de maltrato que ponga en peligro su salud física mental o emocional”. Asimismo, dispone que: “Deberán dar esa atención a quienes hayan sido sujetos pasivos de la comisión de delitos que atenten contra la

integridad física, emocional, mental o el normal desarrollo psicosexual de las personas. En estos casos –continúa diciendo el artículo– las instituciones de salud del Estado, establecerán programas que permitan tomar las medidas inmediatas que sean necesarias para la protección de la salud, sin perjuicio de dar intervención a las autoridades competentes”.

De este conjunto de disposiciones, me parece que tiene que concluirse, que los Municipios no cuentan con competencia delegada de manera directa en la ley estatal para prestar servicios de salud por virtud de las cuales pudieran resultarles aplicables las dos Normas Oficiales Mexicanas que se tratan en el presente asunto.

Este punto es importante, ya que desde los artículos analizados de la legislación local, se desprende que forzosamente deben existir convenios entre los Municipios y el gobierno del Estado, a través de la Secretaría Estatal, para que puedan prestarse los servicios que la Ley General de Salud contempla para el Sistema Nacional, como competencia de las entidades federativas; es decir, mediante el modelo del Sistema Nacional de Salud, las competencias pueden ser ejercidas por los Estados, por distribución directa de la Ley General, las cuales a su vez en el sistema estatal de Oaxaca, puede descentralizarse a los Municipios mediante convenios de coordinación.

Esta sería a mi juicio la única manera en que los contenidos de las NOM´s podrían constituirse en obligatorios para los Municipios.

La Ley Estatal de Salud no delega ningún servicio de manera directa a los Municipios, ya que todos los artículos de la misma aluden a los convenios indicados, a efecto de que tal delegación se lleve a cabo.

En ningún lugar del expediente ni de las búsquedas realizadas que tratamos de hacer exhaustivas, encontramos convenio alguno en

estos términos, entre el Municipio de Asunción de Ixtaltepec, Oaxaca y el gobierno del Estado.

También hicimos una revisión de la Ley Estatal y Asistencia del DIF estatal, en donde se establecen las competencias del sistema de asistencia estatal, sin que tampoco encontráramos delegación alguna del tipo que estamos requiriendo.

Si bien existe un convenio de colaboración entre el Instituto de la Mujer Oaxaqueña y el Municipio actor, de mayo del dos mil ocho, su objeto, y esto me parece también importante, únicamente se refiere al establecimiento de bases generales para la creación y el funcionamiento de la instancia municipal de las mujeres, con acciones como capacitar a servidores públicos municipales, o implementar un programa municipal para la igualdad de género, creación de una campaña de información, proyecto de desarrollo económico para las mujeres, acciones de tipo semejante, sin que ninguna norma otorgue competencia al Municipio en materias relacionadas con la aplicación de las NOM's en cuestión.

Desde el punto de vista normativo que ahora he expuesto, no encuentro ni en el artículo 115 constitucional, ni en la Ley Estatal de Salud, ni en su Reglamento, la asignación competencial directa en la materia de planificación familiar.

Tampoco existe disposición legal alguna en la legislación del Estado de Oaxaca, que de manera directa obligue o le genere competencias a los Municipios. La única posibilidad de traslado o asignación es por la vía de convenios, y a mi juicio, y como creo haberlo demostrado, esta no se actualiza.

Por otra parte, tampoco creo que tenga razón el Municipio actor en su argumento relativo a que la norma impugnada es inconstitucional, porque le impide instrumentar una política pública de salud que incluya la aplicación de anticonceptivos o medios abortivos a mujeres víctimas de violencia. Como dice, a pesar de

contar con facultades para ello, conforme a los artículos 2° y 70 de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

Esto es así, porque dichos artículos no asignan competencia al Municipio para la instrumentación de una política pública en materia de salud, que lo faculte a la aplicación directa de las NOM's relacionadas con la materia de violencia contra las mujeres, sino que la ley únicamente se refiere a una política orientada a prevenir y atender la violencia contra las mujeres pero sin otorgar la posibilidad de prestación de servicios en los términos de la NOM.

Entendiendo la propia ley como violencia contra las mujeres, –cito– “Cualquier acción u omisión que por razón de género tenga como resultado un daño físico, psicológico, sexual, económico, patrimonial o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”. Según dispone la fracción VI, del artículo 6°.

En este mismo sentido, es importante destacar que la propia ley define como violencia sexual, y cito: “Cualquier acto que degrade o dañe el cuerpo, la sexualidad de la víctima, y que por tanto, atente contra su libertad, dignidad e integridad física o psicológica, es una expresión de abuso de poder que implica el sometimiento femenino al agresor al denigrar a las mujeres y concebirla como objeto”. Artículo 6°, fracción V. Fin de la cita.

Adicionalmente y en contra de lo planteado por el Municipio actor, desde las mismas NOM's analizadas, -y esto también me parece de gran importancia- tampoco puede desprenderse una eventual aplicación directa por parte de los Municipios, aun cuando se enfrentara un caso específico de violencia contra la mujer; ello no es así, ya que al no tener competencia para su atención deberá orientar los casos a hospitales o clínicas estatales competentes y dar vista al Ministerio Público.

En la NOM 005, se dispone: -cito- “Planificación Familiar. 1.2. Objetivo. El campo de aplicación médica y comunitaria a las instituciones de los sectores públicos, social y privado, y enumera los requisitos para la organización, la prestación de servicios y el desarrollo de todas las actividades que constituyen los servicios de planificación familiar”.

9. Observancia de la norma. La vigilancia y aplicación de esta Norma corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias”. Fin de la cita, de aquí no se extrae que diga Municipios.

En cuanto a la NOM 046. En el punto violencia 2. Campo de aplicación, se dice textualmente lo siguiente: “Esta Norma Oficial Mexicana es de observancia obligatoria para las Instituciones Nacionales del Sistema Nacional de Salud, así como para los y las prestadoras de servicio de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud. Su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil o administrativa que corresponda conforme a disposiciones legales aplicables”. Fin de la cita.

Así, me parece no hay manera de justificar que el Municipio actor tenga la competencia para prestar los servicios a los cuales les resultaría aplicables las NOM’s analizadas. En resumen. 1. La competencia para prestar servicio de salud por parte de los Municipios no se desprende de la Ley General de Salud ya que el Sistema Nacional de Salud sólo comprende instituciones federales y de las entidades federativas.

2. los Municipios forman parte del Sistema Estatal de Salud y no tienen competencias originarias, por lo que éstas deben delegarse de manera directa en la Ley Estatal de Salud o por vía de

convenios, ninguno de los dos se ha actualizado en el orden jurídico concreto del Estado de Oaxaca.

3. Para que los Municipios puedan participar en las políticas nacional o estatales en materia de salud. Primero, deben contar con la competencia para prestar los servicios correspondientes, de otro modo no podrían coadyuvar, participar o formular políticas de manera autónoma, frente a lo expresamente delegado por ley o convenio por parte del Estado.

4. Los ámbitos de aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas no son extensivos para la aplicación directa de los Municipios, ya que las mismas sólo refieren su obligatoriedad al Sistema Nacional de Salud y a las entidades federativas, su aplicabilidad, por tanto, depende de todas las condiciones antes apuntadas.

Ahora bien, aun suponiendo la existencia de los convenios y/o programas que otorgasen competencia al Municipio –cosa que desde luego no acepto, lo estoy suponiendo– al Municipio actor o a cualquier otro Municipio del Estado de Oaxaca, el invalidar el artículo 12 de la Constitución Política del Estado por considerar que impide u obstaculiza, como dice la demanda y se acepta en el proyecto, la implementación de programas de salud y prevención general en el marco de las NOM's referidas en la demanda, implicaría reconocer que la referida norma constitucional tiene un alcance tal que es capaz de hacer nugatoria las competencias derivadas de los sistemas nacional y estatales de salud en relación con los Municipios.

Se estaría dando un reconocimiento explícito, cosa que me parece inaceptable en el Sistema Nacional de Salud, de que las Constituciones locales son capaces de arrasar con toda una política pública en materia de salud y de salubridad general de alcance federal que proviene nada menos que del artículo 4º de la Constitución, lo cual supone una aceptación altamente nociva para

todos los posibles destinatarios de la NOM, no solamente los municipales sino también los estatales; en términos argumentativos la pretensión del Municipio actor –me parece– resulta totalmente contraproducente para el resto de los Municipios del Estado y para todos los integrantes del Sistema Estatal de Salud porque al lograr un efecto invalidatorio de la norma constitucional local con efectos relativos para el Municipio actor, se estaría reforzando su eficacia, otorgándole una fuerza vinculante que en modo alguno tiene.

En este sentido la declaratoria de la invalidez de la norma sería equiparable a una actitud paternalista por parte de esta Suprema Corte para con los Municipios a quienes parecería que no se les reconoce la posibilidad de participación programática en las políticas estatales y nacionales de salud, con independencia operativa para llevar a cabo los programas que en materia de planificación familiar y salud sexual y reproductiva les sean asignados –en su momento- por las normas o mecanismos locales.

En términos de valores constitucionalmente tutelados, el efecto de la invalidez impactaría de manera frontal sobre los intereses de las mujeres en materia de violencia sexual, y generaría un atentado en contra de su salud reproductiva y en general, contra la política federal sobre planificación familiar, ya que se reforzaría la eficacia de la norma impugnada y con ello el reconocimiento de que la misma posee el carácter prohibitivo expreso que el actor asume tiene, y que en el futuro efectivamente inhibiría a los Municipios de ese Estado o a los de cualquier otro Estado con una legislación similar para actuar en aquellos que se les hubiera asignado.

En suma, reconocer la afectación competencial de los Municipios a expensas de las normas impugnadas -de la norma constitucional impugnada de Oaxaca- sería tan absurdo como reconocer una inhibición general de todos los operadores de las NOM's para implementar los protocolos de actuación ahí contenidos, dotando con ello de mayor fuerza vinculante a la norma impugnada de la que

realmente tiene, ya que se le otorgaría un carácter obligatorio concreto y se crearía con ello un efecto expansivo a otros Municipios que no son partes de la controversia constitucional; es decir, se crearía un problema ahí donde no lo hay.

En otros términos, no es posible sostener la pretensión central del Municipio actor, en cuanto señala que a partir de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, se le inhibe, obstaculiza o impide realizar sus atribuciones, ya que si fuera competente para realizar determinadas funciones en los términos que hemos indicado de ningún modo podría dejar de participar en las políticas estatales y nacionales en las materias analizadas cumpliendo con las Normas Oficiales Mexicanas. Sostener que y cito: “El Municipio sí puede verse inhibido para revisar los programas estatales de salud, a partir de la reforma a la Constitución local” –fin de la cita- significaría que los mil cuatrocientos noventa Municipios de los dieciséis Estados que han protegido la vida desde el momento de la concepción, fecundación en sus Constituciones locales, que son por cierto, más del sesenta por ciento de los Municipios del país han logrado efectivamente, socavar el sistema de distribución competencial en materia de salubridad general, establecido en la Constitución Federal, restándoles eficacia a las Normas Oficiales Mexicanas, que establecen obligaciones en materia de atención a víctimas, de violencia familiar y sexual, así como de servicios de planificación familiar, para todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud y de los Sistemas Estatales que sean competentes a través de la descentralización de los diversos Sistemas Estatales de Salud.

Por el contrario, y con independencia de la descentralización de servicios que cada Sistema Estatal de Salud prevea para sus Municipios, los Estados no pueden dejar de observar lo dispuesto en las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Secretaría de Salud y cuando una mujer lo requiera, toda entidad federativa debe

prestarle el servicio conducente para garantizar su acceso a la salud y el respeto a sus derechos sexuales y reproductivos.

Considerar fundado el argumento del Municipio, generaría justo lo que se pretende evitar; es decir, una regresión de los derechos fundamentales reproductivos de las mujeres, cuando reconoce que la Constitución local les impide el uso de ciertos medios anticonceptivos y el acceso a la píldora de emergencia, o aun la interrupción del embarazo en casos de violación y de otras causales de no punibilidad del delito del aborto. Lo que he argumentado hasta este momento es perfectamente compatible con la posibilidad de que si hubiera un caso concreto en el que a una mujer se le negara algún servicio de salud por alguna autoridad competente, para darlo o poniendo la existencia de la Constitución o legislación local en la vía judicial adecuada, dicha omisión debiera analizarse a la luz de los derechos sexuales y reproductivos previstos en la Constitución; sin embargo, –reitero– el caso que nos ocupa se construye en una supuesta afectación de competencias, misma que si se acepta llevaría a considerar que la reforma a una Constitución local, tendrá el potencial de inhibir toda la política en materia de salud que se ha construido en el país.

Finalmente, al momento mismo en que se asume que la reforma constitucional tiene un efecto inhibitor y en esto quiero destacarlo, **“un efecto inhibitor”** respecto de la posible política en materia sexual y reproductiva el Municipio actor, termina por aceptarse, repito, que los 1490 Municipios de los dieciséis Estados que cuentan con una disposición constitucional semejante, incluidos los del Estado de Oaxaca, pueden dejar de aplicar las NOM’s en cuestión, como consecuencia de lo que se admite como efecto inhibitor; esto es –a mi juicio–, no solo contrario a la Constitución y al Sistema Nacional de Salud, sino a la lucha que en el país se ha dado durante años por la libertad sexual y reproductiva de las

mujeres, y más aún, a lo que esta lucha ha logrado en términos jurídicos y sociales.

Nuestro régimen jurídico no puede entenderse como si fuera una casa de los sustos, sino lo que es un entramado de derechos, competencias, órganos y procesos donde cada cual debe hacer lo que le asignan las normas establecidas por los órganos de representación democrática. Por estas razones señor Presidente estoy en contra del proyecto. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Cossío. Señor Ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. La consulta que somete a la consideración de este Pleno el señor Ministro Franco, afirma que el Municipio cuenta con facultades concurrentes en materia de salud y de vigilancia de la Norma Oficial Mexicana denominada violencia familiar, sexual y contra las mujeres, criterios para la prevención y atención. Hasta ahí la denominación. Para con base en esta premisa, la consulta sostiene que la norma impugnada, al darle una preeminencia al derecho a la vida del producto de la fecundación frente a los demás derechos, obstaculiza, dice, que dicho nivel de gobierno cumpla con sus atribuciones en materia de salud sexual y para erradicar la violencia en contra de la mujer. A mí este planteamiento dicho con mayor respeto, me genera dudas; ante todo, como lo precisa el propio proyecto estamos en una controversia constitucional, por lo que el examen de la norma sólo partirá de la posible afectación al ámbito competencial del Municipio; en ese sentido, como ya lo estableció este Pleno, al resolver la tan citada Controversia Constitucional 54/2009, identificada como el asunto de la píldora del día siguiente, es cierto que constitucionalmente la materia de salud

es concurrente entre la Federación y las entidades federativas. Tratándose de la participación de los Municipios en esta materia de salud, debemos tener presente que está sujeta a las leyes y a los convenios respectivos que los Municipios celebren con la entidad federativa correspondiente, Oaxaca en el caso, así por ejemplo, es importante lo dispuesto en el artículo 393 de la Ley General de Salud, en el sentido de que tratándose de la vigilancia del cumplimiento de dicha ley y demás disposiciones que se dicten con base en la misma, la intervención de los Municipios estará determinada por los convenios que celebren con la respectiva entidad federativa. Siguiendo este marco normativo, en el caso que nos ocupa de Oaxaca, la ley estatal de salud dispone cuál es la competencia municipal, sujetándola a la propia legislación aplicable y a los convenios que celebren con el gobierno estatal para prestar servicios sanitarios locales o la atención de las funciones de salud, siendo relevante lo previsto en los artículos 12, 13 y 14 de la misma ley, acerca de cómo participan los Municipios en la materia.

Por otra parte, también me parece relevante, que de acuerdo a la citada Norma Oficial Mexicana en materia de violencia de género, se señale que es obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional de Salud y a las o a los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, así como la vigilancia en su cumplimiento, competen a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Por ello, a mí no me parece tan claro como lo dice el proyecto, la competencia legal directa del Municipio, de prestar servicios de salud, de salud sexual, e información en materia de derechos sexuales y reproductivos, como tampoco el proyecto se ocupa de verificar si existe un convenio con el gobierno local para realizar determinadas atribuciones en esta materia, ni está demostrado que en realidad el Municipio sea quien preste el servicio de salud en su territorio, además de que no debemos pasar de lado,

que en realidad quien presta el servicio de salud público o privado, inclusive, en los temas relativos a la planificación familiar, sean las unidades de servicio de salud, más concretamente, el personal médico y el personal paramédico, y por ende, a ellos directamente está dirigida la observancia de la Norma Oficial citada.

Aunado a esto, según el proyecto, una vez que afirma la competencia municipal, sostiene que dada la jerarquía del artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, es vinculante para todos los poderes públicos locales, incluidos los Municipios, entonces formula esta interrogante ¿Qué deberá hacer el Municipio? Esto es más específicamente nos está preguntando las autoridades sanitarias municipales pueden ofrecer válidamente servicios de salud, de salud sexual e información, incluyendo métodos anticonceptivos, como la anticoncepción de emergencia o el dispositivo intrauterino, sin violar lo dispuesto en el artículo 12, párrafo VI, constitucional, — esto consta a fojas cuarenta y seis del proyecto— con todo respeto yo estimo que aun cuando es incuestionable que toda autoridad está obligada a respetar los derechos fundamentales de las mujeres, y por tanto, la normatividad nacional e internacional en la materia, en el ámbito de sus respectivas competencias, considero que ésta, la controversia, no es la vía para que la Corte actúe como un órgano consultivo y responda en abstracto ¿Qué deberá hacer un Poder, órgano o nivel de gobierno, ante un posible conflicto normativo? Nosotros le vamos a contestar en abstracto ¿Qué norma elegir o aplicar? Máxime que el aspecto atinente a los derechos fundamentales de las mujeres como tales, no es materia de este medio de control constitucional; por ello estimo, que en el caso al margen de mis dudas acerca de la competencia del Municipio actor, en materia de salud; de cualquier manera, la mera existencia de la norma constitucional local, no actualizaría concretamente una lesión real, actual y directa al ámbito competencial municipal, presupuesto

necesario para la procedencia de su pretensión; no advierto además, de qué manera, por sí sola, la norma le impide u obstaculiza el cumplimiento de las facultades concurrentes en materia de salud al Municipio, como lo afirma la consulta a foja cuarenta y nueve.

¿Hay alguna actuación del gobierno estatal que le haya realmente impedido cumplir con sus atribuciones? O más concretamente a quienes presten los servicios de salud en el Municipio, si no es así, con todo respeto me parece más un ejercicio hipotético o un conflicto virtual o preventivo el que se está resolviendo.

Crear la disyuntiva, como lo hace la consulta, acerca de si el Municipio, o bien cumple con lo dispuesto en el artículo 12, en su porción impugnada, de la Constitución, o bien lo dispuesto en la ley de Salud el Estado de Oaxaca, y en la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, entre otros ordenamientos, pero no a la vez con una u otra normativa; es imposible jurídicamente y así decirle cuál norma prevalece, pues según se afirma dogmáticamente, el artículo 12, le impide al Ayuntamiento cumplir sus funciones; me parece que se aleja totalmente de la finalidad de este medio de control constitucional, que ni es consultivo, ni es para resolver conflictos virtuales o preventivos.

Por último, establecer, como pretende la consulta que la protección absoluta del derecho a la vida, desde la fecundación, que prevé la reforma constitucional impugnada, per se, entra en conflicto con la obligación del Ayuntamiento de proporcionar servicios de salud sexual, me parece que termina por dar la razón a quienes aseveran que la píldora del día siguiente o el dispositivo intrauterino, son métodos abortivos, cuando ni es así, y en todo caso, ni siquiera es

un tema que se examine en el proyecto, con los estudios científicos necesarios.

No pasa inadvertido el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Costa Rica que se cita en el proyecto, pero hay que considerar, ante todo, que este caso en particular, derivó de una prohibición expresa, en ese país, para la práctica de la fecundación in vitro que se controvirtió por violaciones a derechos fundamentales, reconocidos en el Pacto de San José, por lo que, si bien la Corte Interamericana se pronunció sobre el derecho a la vida del no nacido, en nuestro caso –en el que analizamos– solamente se trata de verificar una posible afectación competencial, que reitero, al menos por el momento, no se actualiza, por lo que en mi opinión, la controversia es infundada, al no existir una invasión de esferas competenciales, en conclusión pues, mi voto será en contra. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Valls. Continúa a discusión. Alguien más de los señores Ministros quiere hacer uso de la palabra. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Yo, por supuesto que estoy a favor del proyecto, tan es así que en mi ponencia, en el asunto inmediatamente posterior a éste, se hace un planteamiento no sólo similar, sino casi idéntico al que ahora nos ocupa. Yo señalaría lo siguiente, muy brevemente, porque coincido con todos los argumentos que están en el proyecto y además con lo que ya explicó el señor Ministro ponente.

Primero. Creo que el proyecto desarrolla de manera adecuada una competencia constitucional en materia de salud que tiene una línea de argumentación compleja, si uno se sale de esa línea argumentativa, parecería que el proyecto está diciendo cosas que

no dice, el punto neurálgico del proyecto es precisamente el segundo párrafo, del inciso i), de la fracción III, del artículo 115 constitucional, que establece que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales, ésta es un competencia de ejecución, no es una competencia normativa, lo que se está afectando es esta competencia, que deriva del 115, para que los Municipios ejecuten la legislación federal en sentido amplio, y ésta es una atribución de rango constitucional de todas las autoridades que integran el Sistema Nacional de Salud, por ello, sí tiene atribuciones el Municipio para hacer que se cumplan estas normas oficiales, tanto por la legislación federal, sino incluso también por la legislación local, como se establece en el proyecto.

A mí me parece que esta distinción entre competencia normativa y competencia de ejecución, de alguna manera ya lo ha hecho este Tribunal Pleno cuando ha hablado en otros asuntos de competencia normativa o legislativa y competencia operativa, pero la competencia de ejecución también es una competencia que tiene en su origen rango constitucional, y es lo que está alegando el Municipio, que se le está afectando. Creo que tenemos incluso precedentes en este sentido, que si bien se habló, por lo que hace al Estado, en la Controversia Constitucional 54/2009, creo que en este caso están dados los elementos para incluir también al Municipio. Es digamos, de alguna manera, una concurrencia simétrica, la Federación legisla y ejecuta normas técnicas, mientras que los Estados y Municipios sólo las ejecutan, éste ha sido también mi punto de vista en este asunto 54/2009, en el que yo dije en la sesión correspondiente, lo que pretende la Norma Oficial Mexicana es resolver un problema de salud pública y dar alguna opción, no olvidemos este punto que es muy importante, a las mujeres que han sido violadas, que han sido abusadas sexualmente, de tener una alternativa, eso es lo que estamos discutiendo. Yo creo que es una

potestad, obviamente, del Ejecutivo Federal, pero en este asunto y para este tema, recordando todo lo que habíamos dicho en los asuntos anteriores, tenemos que matizarlo y hablar de esta competencia de ejecución, y como se trata de una competencia de ejecución que tiene que ver con derechos humanos, me parece que es plenamente aplicable el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se cita en el proyecto: “Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica”, voy a citar algunos planteamientos de esta resolución porque me parecen plenamente aplicables. Dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Hay concepción en el momento en que el óvulo fecundado se implanta en el útero y no antes; por lo tanto, no aplica la protección del artículo 4.1, desde antes de ese momento, o sea, no aplica desde la fecundación.

A partir de una interpretación histórica y sistemática de los antecedentes del sistema interamericano, no es procedente otorgar el estatus de persona al embrión. Tampoco puede deducirse de diversos instrumentos internacionales: Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Sobre los Derechos del Niño, ni de la Declaración de los Derechos del Niño, no se puede desprender que el embrión sea considerado persona.

Para la protección del embrión permitida por el artículo 4.1, debe tenerse en cuenta el balance entre posibles derechos en conflicto. Existe un legítimo interés por proteger la vida prenatal, pero debe diferenciarse este interés de la titularidad del derecho a la vida. Además, se recalca que la protección de la vida prenatal debe ser armonizada con los derechos fundamentales de otras personas, especialmente de la mujer embarazada.

No puede alegarse la protección absoluta del embrión anulando otros derechos. La protección del derecho a la vida conforme al artículo 4.1 de la Convención es gradual e incremental, según su desarrollo porque no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general. En este sentido —como dice el proyecto— la Corte Interamericana concluyó en el párrafo doscientos sesenta y cuatro, en lo correspondiente: Que la concepción en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento, no habría lugar a la aplicación del artículo 4º de la Convención; además, es posible concluir de las palabras en general, que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general.

Este criterio —que esta Suprema Corte con otra integración consideró orientador y no obligatorio con una votación de 6-5— me parece que hoy es obligatorio para este Tribunal Constitucional, de conformidad con lo que acaba de resolver el veinte de marzo de dos mil trece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Gelman contra Uruguay en la supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución sobre la cual me voy a permitir citar algunas partes.

En el párrafo cincuenta y nueve de esta resolución la Corte dice: “La obligación de cumplir lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual, los Estados deben acatar el tratado internacional de buena fe *Pacta Sun Servanda* y como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el artículo 27 de la

Convención de Viena, sobre los derechos de los tratados de mil novecientos sesenta y nueve, aquéllos no pueden —por razones de orden interno— dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida.”

En el párrafo sesenta y cuatro la Corte Interamericana sostiene: “Los Estados-parte en la Convención no pueden invocar disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento o de aplicación de las autoridades contenidas en dicho tratado.”

En la parte final del párrafo sesenta y cinco, la Corte Interamericana dice: “Todas las autoridades estatales están en la obligación de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención Americana.”

Después esta resolución, analiza los dos supuestos de cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana; el primero, cuando son parte los Estados, y el segundo, cuando no lo son, que es el que viene al caso, y en este precedente que por primera vez la Corte Interamericana establece la obligatoriedad de toda su jurisprudencia, de todas sus sentencias para todos los Estados-parte de la Convención Americana.

El párrafo sesenta y nueve dice: “Respecto de la segunda manifestación de control de convencionalidad, en situaciones y casos en que el Estado concernido no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser parte en la Convención Americana, todas sus

autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados en la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el Tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad, tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio Tratado, y según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana. Consecuentemente, por todas las razones que se invocan en el proyecto, más las que ahora he agregado, estoy convencido que esta norma vulnera la competencia de los Municipios, y consecuentemente, en el caso concreto que nos ocupa de manera grave y directa, derechos humanos que ya hemos aludido en otras sesiones. Consecuentemente, votaré con el proyecto y por la invalidez del precepto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro. Continúa a discusión. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias Presidente. A mí me gustaría dividir mi intervención en tres partes fundamentalmente, y quiero anticipar, diciendo que en lo fundamental, estoy de acuerdo con lo dicho por el Ministro Cossío Díaz y por el Ministro Valls Hernández.

Primero, creo que debemos de analizar si existe un punto de contacto de invasión de competencias en el presente caso. Este tema fue abordado brevemente en la sesión anterior, a mí me parece que si partimos del artículo 115, fracción XVI, y 4º constitucional, y de los antecedentes en donde se ha pronunciado

esta Corte sobre temas similares, la respuesta es, no; me parece que el 84/2007, Estado de Tamaulipas, sobre aguas federales; el 60/2008, Municipio de Tepoztlán, Morelos, en un tema ambiental, y el 59/2009, el Municipio de Cotzatlán, San Luis Potosí; en todos estos casos, la respuesta fue que no; sin embargo, yo aquí sí me aparto de los precedentes, no los comparto, a mí me parece que sostener que un Municipio no tiene interés legítimo con base en estos precedentes, en ningún caso para plantear una cuestión de invasión de competencias, implicaría dejar fuera del ámbito de control constitucional, no sólo la salud, sino también la educación y la seguridad. ¿Qué ocurre? Hay una delegación constitucional de distribución de competencias en una Ley General.

En el caso concreto, me parece que el proyecto hace bien en suplir la queja al establecer que existe este interés a través del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución, y 4º constitucional; es decir, la Constitución delega en una Ley General la distribución de competencias; esta distribución de competencias, la Ley General las establece, estableciendo como competencia del Estado, la planeación familiar, y como competencia de la Federación, la salud pública.

En ese sentido, me parece que la Ley Estatal de Salud en el artículo 14, le otorga a los Ayuntamientos la facultad de establecer los programas municipales de salud. En tal sentido, me parece que la respuesta a la primera pregunta ¿si existe un punto de contacto de invasión de competencias en el presente caso? debería de ser que sí, no en cuanto al artículo 115, fracción XVI, pero sí en cuanto al artículo 73, fracción XVI y 4º constitucional.

El segundo punto, me parece que es si existe una contraposición entre el artículo de la Constitución local y las normas imputadas; es

decir, existe un conflicto entre el artículo 12 de la Constitución y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud pública.

Me parece que en cuanto a la NOM que se refiere a violencia familiar, no existe conflicto; es decir, la normatividad secundaria al Código Penal del Estado de Oaxaca, no se modificó, existe el mismo artículo 316, antes y después de la modificación al artículo 12, no es punible en caso de violación el cumplir con la NOM en materia de salud pública; en materia de la pastilla del día después, no existe tipo penal en la regulación estatal; es decir, no es ni penalmente relevante ni penalmente reprochable la pastilla del día después.

Si analizamos el artículo 12 y la NOM 04655A2/2005. Aquí, me parece que pueden coexistir ambas normas.

En cuanto a la NOM 200593, la que tiene que ver con la planeación, me parece que aquí sí hay un conflicto, existe el dispositivo intrauterino y la pastilla del día después que impiden la concepción; es decir, son anticonceptivos, mas no la fecundación; es decir, al establecer el artículo 12 que la vida empieza a partir de la fecundación y no de la concepción, tanto el dispositivo intrauterino y la pastilla del día después, sí pueden entrar con conflicto. Aquí quiero ser muy claro en que no se requiere un acto ejecutivo, sino promocional; es decir, las obligaciones que tiene el Municipio no necesariamente son de carácter ejecutivo, son de carácter promocional, y me parece que aquí sí entramos en un conflicto.

Ahora, yo me encuentro en la posición de votar en contra del proyecto por los efectos. Me parece, como bien dijo el Ministro Cossío, no puede un artículo constitucional estatal impedir el cumplimiento de una obligación federal en materia de salud pública. Me parece que una invalidez general de una norma constitucional

estatal afectaría otros aspectos que no necesariamente son los de salud pública -como estamos debatiendo aquí el día de hoy- afectaría temas sucesorios, afectaría temas de pensión alimenticia, me parece que una declaratoria general de invalidez sería una solución demasiado amplia para un conflicto tan angosto, como es el cumplimiento de una NOM en seguridad pública.

Estamos ante un tema de federalismo, no un tema de derecho a la vida, no un tema de aborto; me parece que la obligación nuestra es tratar de salvar la constitucionalidad antes de destruirla, yo creo que una interpretación conforme en ese sentido sería suficiente para salvar este aparente conflicto federalista, no de derecho de la mujer. Finalmente, quiero recalcar que mi postura en el presente asunto versa sobre, principalmente un tema de federalismo, y no así un tema de definición de a partir de cuándo se puede considerar que existe vida humana, cuestión que debe ser resuelta a través de otros mecanismos y no de una controversia constitucional.

En relación con ello, también quiero manifestar que no coincido en que se diga que la presente decisión se adecua a la sentencia de Artavia y otros contra Costa Rica, en virtud de que cómo ya lo indiqué la definición de derecho a la vida, no es ni debe de ser abordada en una controversia constitucional. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Yo quisiera mencionar que cuando se inició la discusión de este asunto, de manera inicial me pronuncié por el sobreseimiento del mismo precisamente porque consideré que no se estaban invadiendo las facultades del Municipio. Sin embargo, también manifesté que como tenemos criterio en el sentido de que cuando

se involucran cuestiones de fondo, esto puede ser susceptible de analizarse en el fondo del asunto, bueno, pues es lo que estamos haciendo ya en este momento, una vez analizada y votada la primera parte del proyecto relacionada con violaciones a derechos fundamentales. Entonces, lo que nos queda en este momento y lo que estamos analizando es si existe o no una invasión de esferas competenciales del Municipio.

Quisiera mencionar que por principio de cuentas, en la demanda de controversia constitucional, no se hace alusión a violación alguna al artículo 73, fracción XVI, de la Constitución, se dice: “Preceptos constitucionales que se estiman violados, 1, 2, 3, 4, 16, 24, 40, 41, 115, 128, 130 y 133, de la Constitución. Y otra de las cuestiones que a mí me parece importante resaltar es que hay un preámbulo para determinar que existe esta violación a la esfera competencial del Municipio. Y cuáles son las razones que en la demanda se dan precisamente para establecer que hay este tipo de violaciones, en la demanda se nos dice: “Primero, la porción normativa impugnada, crea un bien jurídico tutelado llamado fecundación” que es diferente, y yo preguntaría primero que nada, esto en qué viola la esfera competencial del Municipio, o en dónde se dice que el Municipio tiene competencia para esto exclusiva y que se la está violando el Congreso Estatal.

Esa es una primera premisa, las otras dicen, la segunda: “Como se precisarán los conceptos de violación correspondientes, la porción normativa impugnada, impide al Municipio instrumentar una política de salud que incluya la aplicación de anticonceptivos o medios abortivos a mujeres víctimas de violencia, competencia y facultad normativa que tenía este Municipio conforme a determinada legislación. Ello es así, pues la implementación de medidas contempladas en los numerales referidos contravendría el nuevo bien jurídico tutelado”.

Dice una tercera postura: “Impide al Municipio la aplicación de medidas médicas a favor de las mujeres víctimas de violación, la medida por excelencia es la aplicación de la Norma Oficial 46 de la que tanto se ha hablado, y otra cuestión nos dice: “La norma que se tilda de inconstitucional, impide el cumplimiento del artículo 54 y 70, de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género”.

Otra cuestión dice: “El actor no pierde de vista que el embarazo puede ser entendido como fruto de la violencia. Y sus conclusiones son: La porción normativa impugnada, invade, impide y destruye facultades conferidas a este Municipio para la ejecución ¡fíjense! Para la ejecución de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, dice que a algunos tratados internacionales, y desde luego al programa de salud, que en materia concurrente se establece por el artículo 4°, de la Constitución”.

Este es el preámbulo que nos da lugar al inicio de los conceptos de invalidez para demostrar que el Municipio está siendo violado en su esfera competencial. Aquí lo que mencionaría es: no encuentro en ninguna de estas conclusiones que se presentan una violación a la esfera competencial del Municipio. La primera de ellas, ya había mencionado, no se está estableciendo de manera específica una competencia en ese sentido, y por otro lado, las que van desde el punto 2 hasta el punto 6 que se menciona en la demanda, de alguna manera lo único que encuentro es que existe un conflicto de aplicación de leyes, que podría darse, porque ni siquiera se ha dado, lo mencionaba el señor Ministro Valls en su participación, es un conflicto hipotético incluso, pero no que se esté comparando la aplicación de estas leyes o de la propia Constitución en la reforma que ahora se impugna con la Constitución Federal, no, lo que se está diciendo es que la reforma constitucional entra en conflicto en la ejecución y aplicación de estas leyes de carácter estatal, de la Norma Oficial Mexicana y de algo establecido en algún tratado

internacional, sobre todo lo establecido en la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres para una Vida Libre de Violencia.

Entonces, yo no encuentro aquí ningún comparativo con la Constitución Federal, aquí se está diciendo: Va haber un conflicto de aplicación en la ejecución del Municipio a través de estas leyes que estamos señalando.

Entonces, primero que nada, yo aquí advierto que no hay un problema de constitucionalidad que es lo que en un momento dado le compete a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trata del análisis de una controversia constitucional.

Por otro lado, creo que debemos leer la Constitución estatal de Oaxaca en su integridad, creo que se está leyendo de manera individual un párrafo en especial que es el que se está controvirtiendo, primero que nada, leo el artículo 1º de la Constitución del Estado de Oaxaca que dice: “El Estado de Oaxaca es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior”.

Pero luego dice en su artículo 2º: “La ley es igual para todos, la Constitución General de la República y esta Constitución son la Ley Suprema del Estado”.

Y hago esta aclaración porque a diferencia por ejempló de alguna otra Constitución estatal de las que ahora estamos analizando con motivo de estas impugnaciones, a la Constitución local se le otorga un rango superior a la demás legislación que de alguna manera como ley reglamentaria local, pudiera en un momento dado, establecer algunas otras cuestiones.

Entonces, aquí le está dando un rango superior a la Constitución del Estado y no la relaciona con leyes de carácter reglamentario estatal, pero decía que para mí es muy importante leer la Constitución en otros párrafos que están establecidos, incluso, en el mismo artículo 12 que ahora estamos discutiendo.

Si bien es cierto, que en el párrafo sexto de este artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, de alguna manera se estableció esta reforma que se está impugnando donde dice: “Que todo ser humano desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales hasta su muerte natural”, y se está dando a éste una connotación de carácter de salud cuando aquí lo que se está estableciendo es una protección a la vida no a la salud, se está estableciendo una protección a la vida.

Y si lo que queremos establecer nosotros es que de alguna manera conforme a lo que piden en la demanda hay una contraposición en las facultades de ejecución del Municipio en materia de salud, pues yo diría hay que leer el párrafo quinto del propio artículo 12 de la Constitución, que dice: En el ámbito territorial del Estado libre y soberano de Oaxaca, toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso de los servicios de salud, establecerá la participación del gobierno del Estado en materia de salud general concurrente, atendiendo a lo dispuesto por la Legislación Sanitaria Federal asimismo definirá la competencia del Estado y de los Municipios en materia de salud, pero no sólo eso nos dice en los párrafos que leí de la demanda, que el párrafo sexto del artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, impide al Municipio actor la posibilidad de ejecutar adecuadamente ciertas leyes que de alguna manera ponen en peligro el que a una mujer que haya sido víctima de una violación no pueda abortar, o no pueda tener derecho a la educación en materia de sexualidad, a

que se le otorgue la píldora anticonceptiva post-coito, cuando el párrafo diez del propio artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, nos dice otra cosa muy importante: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia de género, tanto en el ámbito público, como en el privado, en los términos que le señale la ley”; o sea, ¿Cuál ley? Pues la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. El gobierno del Estado en los Municipios y los gobiernos Municipales se coordinarán para establecer un sistema estatal que asegure el acceso de las mujeres a este derecho. Lo dice el propio artículo 12 de la Constitución de Oaxaca.

Además, también nos está diciendo que el derecho correlativo a la calidad de padres –¡ah! otra de las cuestiones es precisamente todo lo relacionado con la educación y la política de información sexual y de acceso a anticonceptivos– nos dice el propio artículo 12, en su párrafo catorce: “Es derecho correlativo a la calidad de padres: la determinación libre, informada y responsable, acerca del número y espaciamiento de los hijos y su educación”.

Entonces, creo que por principio de cuentas, la Constitución de Oaxaca tenemos que entenderla de una manera armónica, no podemos decir que hay un párrafo sexto impugnado, que está en contra del párrafo diez, que dice que las mujeres no tienen por qué vivir con violencia y que además, que hay que protegerlas de esto, y con un párrafo quinto que nos está diciendo que todos tienen derecho al acceso a la salud.

Entonces, creo que la propia Constitución del Estado de Oaxaca, que en su artículo 1º, se establece como un ordenamiento superior, está estableciendo la protección a todos los derechos que de alguna manera se están estableciendo en la propia demanda como posiblemente se llegaran a vulnerar, de aplicar el párrafo

correspondiente al sexto lugar del artículo 12, de la Constitución de Oaxaca.

Pero no sólo eso, también quisiera mencionar que el artículo 8, de la Constitución de Oaxaca, nos está diciendo que: “Tendrán derecho a un proceso penal acusatorio oral, y que se regirá por los principios de máxima publicidad”. Y este nuevo Derecho Penal que ya fue adoptado por el gobierno del Estado de Oaxaca, en su inciso c) establece: De la víctima o del ofendido, y en esto, lo que nos está diciendo fundamentalmente es que: todas las víctimas u ofendidos, tienen derecho a recibir la asesoría jurídica, a que coadyuven con el Ministerio Público, y dice fundamentalmente en la fracción III: Tienen derecho a recibir desde la comisión del delito –si lo hubiera– si hubo un delito en el que se cometió violencia sobre ellas, o bien una violación de la cual hubieran sido víctimas, tienen derecho desde ese momento a la atención médica y psicológica de urgencia, al resguardo de su identidad, el Ministerio Público garantizará la protección de víctimas, ofendidos y testigos, y en general de todos los sujetos; y además, tienen derecho a solicitar las medidas cautelares y provisionales necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

Entonces, creo que la Constitución de Oaxaca debe de valerse de manera integral y de interpretarse de manera integral, y esto creo que se está haciendo de manera aislada, y por estas razones se está estimando que algo que la propia Constitución está protegiendo, se supone que pudiera dejar de hacerse por el establecimiento que de alguna manera se hizo del párrafo sexto.

Yo quiero decirles que todas estas reformas son realmente recientes, son recientes, donde se está adoptando un nuevo sistema penal en el propio Estado. Sistema penal que ya fue adoptado por una declaratoria específica, tal como lo manda la

Constitución en el propio Estado de Oaxaca. Pero además, en el propio Código Penal, se establece que no es punible el aborto en determinados casos. Fracción II. “Cuando el embarazo sea el resultado de una violación y decida la víctima por sí, o por conducto de sus representantes, la expulsión del correspondiente producto, con intervención médica, y dentro de los tres meses contados a partir de la violación”.

Entonces, si se dice que no se le van a otorgar servicios médicos o algo a una persona por esta razón, bueno, creo que el sistema de manera integral la está protegiendo de todo a todo.

Hay otra cosa más, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca, en el artículo 60 nos dice, es el Capítulo de la Asistencia Médica a Lesionados y Enfermos: La atención médica a quienes hayan sufrido lesiones provenientes de un delito, y a las mujeres que soliciten la práctica de un aborto no punible, en el supuesto previsto por el artículo 316 fracción II del Código Penal del Estado, se hará en los hospitales del sistema de salud, del sistema público de salud; o sea, está estableciendo incluso la posibilidad de que se les atienda en el sistema público.

Otra cosa importante es, fíjense, las instituciones del sistema público de salud, deberán contar con el personal –fíjense– no objetor de conciencia, de manera que la mujer que lo solicite tenga garantizado ese servicio.

En las legislaciones de otros Estados que hemos revisado, recordarán ustedes que existe dentro de la posibilidad de que en algún hospital, alguno de los médicos por objeción de conciencia se negara, aquí lo que están diciendo es: Estamos de acuerdo en que puede existir la objeción de conciencia. Bueno, pues tienes la obligación de establecer que existan médicos que no tengan ese

prurito, para qué, para poderles dar precisamente la atención que corresponde, y la atención adecuada y que corresponde al problema que se está presentando.

Y desde luego, en el artículo 62 bis se está estableciendo además: “El Ministerio Público resolverá lo procedente en un término de setenta y dos horas, a partir de que la mujer presente la solicitud correspondiente en términos del artículo 326, fracción II”.

Algunos asuntos se manejan todavía con el Código Penal anterior, y el Código Penal anterior, debo mencionarles, establece exactamente la misma situación de protección a este tipo de personas que sufren un problema de esta naturaleza, y además la Ley Estatal de Salud, dice en su artículo 14: “Corresponde a los Ayuntamientos asumir sus atribuciones en los términos de esta ley y de los convenios que suscriban con el Ejecutivo del Estado”.

Entonces, por una parte yo lo que encuentro es que en primer lugar, por lo que hace al primer planteamiento de que se invade la esfera de competencia del Municipio, porque se está determinando la existencia de una protección a la vida desde determinado momento, ahí creo que esa competencia no la tiene el Municipio.

Por otro lado, si estamos en presencia de un problema de salud, yo lo que diría es: Los planteamientos que se hacen no están vulnerando el artículo 115 de la Constitución en su inciso i) como se mencionan en el párrafo último de esta fracción, por qué razón, porque aquí en el párrafo último del artículo 115, lo que está obligando a los Municipios es, a que respeten tanto la legislación estatal como la federal, bueno, si tienen que respetar la legislación estatal y la federal, pues su propia Constitución les está diciendo cómo van a actuar en estos casos, no en el párrafo sexto, o quieren que la idea sea que en el párrafo que impugnan, se digan todas las salvedades que se deben mantener en ciertas materias, yo creo que no, la Constitución es un todo, y en el propio artículo 12 se están

estableciendo todas las cuestiones que ahora pareciera el Municipio decir que va a suceder, si es que en un momento dado se aplica el párrafo sexto del artículo 12, no; la propia Constitución está determinando todas esas protecciones que se tienen que dar a la mujer en materia de violencia, en materia de violaciones, en materia de salud, en materia de educación sexual, en materia de espaciamiento de los hijos, el propio artículo 12 de la Constitución así lo establece, y si en un momento dado nosotros analizamos realmente cuál es el planteamiento, yo no veo una impugnación a la Constitución, sino un conflicto de aplicación futuro que pudiera llegar a darse de leyes en tiempo y espacio.

En ese caso concreto, bueno, yo lo que diría, no es la controversia constitucional el medio idóneo para poder determinar esto, la controversia constitucional es para determinar si la ley o acto de autoridad que estamos analizando, es o no contrario a la Constitución Federal, situación que en este caso en mi opinión no se da, el respeto a las leyes que se establecen en el artículo 115, queda perfectamente determinado con la simple y sencilla aplicación y respeto de su propia Constitución, de su propia Constitución y de sus propias leyes locales que también están estableciendo esta protección en ese sentido.

Entonces, de tal manera que en ningún momento advierto yo que existe una prohibición para darles a las mujeres oaxaqueñas, la protección que en un momento dado se está pidiendo, y yo creo que el hecho de que se declarara de alguna manera inconstitucional esta fracción, lo único que traería como consecuencia es que establezcamos la procedencia de una controversia constitucional, primero que nada, por cuestiones que no están relacionadas con la inconstitucionalidad de una ley, sino más bien con cuestiones relacionadas con conflictos de aplicación en tiempo y espacio.

Y por otro lado, también para determinar que finalmente una Constitución debe de entenderse de manera armónica, de manera

sistemática, y que no podemos leer un solo párrafo en particular para decir que con ese solo párrafo estamos violentando cualquier situación que se pueda dar en la aplicación de leyes federales, estatales, tratados internacionales o Normas Oficiales Mexicanas. En cuanto a la Norma Oficial Mexicana, además, no debemos perder de vista su contenido, es una norma de carácter técnico, es una norma que tiene por objeto, desde luego, dar instrucciones y determinar cuáles son los procedimientos para llevar a cabo estas especificaciones que se dan en la propia Norma Oficial Mexicana, y que desde luego, no puede decirse que exista una colisión entre ellas y las normas estatales o federales, de ninguna manera.

Si la Constitución está estableciendo esta protección para las mujeres en estos casos específicos, la aplicación de la Norma Oficial Mexicana –en mi opinión– no encuentra restricción alguna en el Estado de Oaxaca. Por estas razones señor Presidente, señores Ministros, yo me manifiesto en contra del proyecto, yo ya había manifestado desde un principio que para mí esto era causa de sobreseimiento pero si esto se determinó fuera analizado en el fondo del asunto me manifiesto en contra porque considero que no hay afectación a la esfera de competencia municipal ni de competencia formal para la elaboración de leyes, ni de competencia para la ejecución y respeto de las mismas. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señora Ministra. Continúa a discusión. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. El objetivo básico, sustantivo y fundamental que motivó mi voluntad para llegar a ocupar este alto cargo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue y ha sido siempre la defensa de los derechos humanos, y la procuración de su respeto irrestricto; especialmente el de las mujeres que históricamente han sido

violentados en las sociedades, de las cuales la mexicana no se ha exceptuado desgraciadamente.

A mí me parece que éste es un concepto fundamental, que desde luego merece protección y respeto por todos y por todas las autoridades que puedan involucrarse en ello; sin embargo, ya se pronunció este Tribunal Pleno hace un momento en que estos temas de violación de derechos humanos no eran el motivo del estudio en una controversia constitucional, pretendía yo desde luego muchos pronunciamientos en relación con la protección de estos derechos –que insisto– me parecen fundamentales y que han motivado, desde luego mi pertenencia a este Alto Órgano del Estado mexicano, no podría yo entrar en un debate sin violentar la decisión de este Tribunal Pleno de no ocuparnos del análisis cualquiera que sea el sentido que cada quien pueda involucrar en su pensamiento.

Aquí se trata de establecer una problemática relativa a cuestiones de competencia, de competencia de los Estados, y más allá del concepto que se pueda tener del inicio de la vida que pudiera estar establecido en esta Constitución, en la Constitución Federal o en cualquiera de las leyes que se autorizara para hacerlo, creo que ése no es el tema a debate.

Por ello, en principio, y con todo respeto, me aparto de la invocación que se hace al precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –insisto– no porque no comparta o sí comparta los conceptos que en ese precedente se establezcan, sino porque involucran precisamente una discusión de la cual este Tribunal Pleno ha decidido que no es motivo de análisis en controversias constitucionales como la que es motivo de esta deliberación del Tribunal; me centraré entonces, en la cuestión de la competencia que para mí desde luego, es una cuestión fundamental, partiendo –como lo ha señalado el proyecto– que las Normas Oficiales

Mexicanas sí deben regir para todas las autoridades, máxime cuando cómo en el caso, lo que hacen es regular una materia concurrente que en mi concepto obliga a todas las autoridades que tienen atribuciones para atender la materia respectiva.

Quiero recordar que cuando se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 146 y su Acumulada, si bien yo voté en contra de abandonar el criterio, lo hice –y así lo dice expresamente el engrose– lo hice, porque consideré que los precedentes que se invocaban no eran aplicables al caso concreto –como lo hicieron otros cuatro Ministro– que consideramos no eran aplicables, sin pronunciarme respecto de la validez o no del sustento de la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas para toda autoridad; reitero y preciso, que sí estoy convencido de que estas normas imponen obligaciones a todas las autoridades de cualquier nivel tanto federal, estatal como municipal y por lo tanto obligan a todos los niveles de gobierno para que se lleven a cabo las tareas que en ellas se encomiendan y se precisan.

Me parece que la redacción del dispositivo jurídico de referencia, no admite ninguna excepción ni duda, y consecuentemente en todos los casos debe entenderse que la vida comienza desde la fecundación y se prolonga hasta la muerte y ese es el sentido de la Constitución del Estado que ahora se está discutiendo; pero, no por su concepto mismo, sino porque impone obligaciones a las autoridades a actuar de una manera determinada que impediría cumplir con las obligaciones de ejecución que le establecen las Norma Oficiales Mexicanas y que son –insisto– obligatorias, como ha reconocido este Tribunal Pleno.

Me parece claro, que se alteran las atribuciones de los entes –como el ahora accionante– para poder llevar a cabo las tareas específicas que en la materia de referencia tienen encomendados por lo dispuesto en contrario de la normativa constitucional indicada.

En este orden de ideas, me parece, que como se señala en la consulta, que lo lógico es concluir que desde luego existe una invasión de esferas competenciales, porque impiden a una autoridad constreñida por una norma obligatoria a actuar en un determinado sentido, y confrontan a esta autoridad con dos normas: las Normas Oficiales Mexicanas Federales que le imponen ciertas obligaciones, con el impedimento de haberlo establecido en esta norma constitucional estatal; por eso, y en ese sentido yo considero que la norma es inválida y así debe declararse.

Por otra parte, independientemente de esto y sólo para reiterar mi convicción de que –incluso– las normas que establecen principios, definiciones y conceptualizaciones de derechos humanos, no pueden ser más que las normas constitucionales federales.

El derecho a la vida, y por ende, el concepto de persona humana es un derecho fundamental que no puede concebirse sin aquel atributo, que evidentemente resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.

Las Constituciones de los Estados tienen únicamente –desde mi punto de vista– una finalidad orgánica del régimen interior de cada entidad, que tampoco es ilimitada sino acotada por las normas de la Constitución Federal, que le determina sus características y de ninguna manera pueden contener aspectos que por su naturaleza sólo corresponden a la Constitución General de la República.

De lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, se llega a la ineludible conclusión de que los derechos humanos sólo son materia de la Constitución General, y con ello se reafirma que el Constituyente dejó para sí, la facultad de establecer, reconociendo los derechos fundamentales de los que gozarán todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos y serán éstos los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Así, no pretendo

afirmar que el establecimiento de los derechos fundamentales sea una facultad de las Legislaturas federales, de ninguna manera, lo cierto es que se trata de una facultad del Constituyente Federal que se reserva para sí, conforme a la naturaleza esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Fundamental del Estado, sólo a ella corresponde establecer las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en toda la República, tales como reconocer y conceptualizar los derechos que resultan indispensables para el desarrollo integral del ser humano en el plano individual y colectivo, pues de otra manera se truncaría uno de los principios básicos de esos derechos, el ser aplicables por igual y con el mismo contenido a todo habitante sin distinción. De esta manera, sólo cabe concluir que las Constituciones de los Estados, no pueden tener un contenido declarativo de derechos, pues estos, sólo pueden ser señalados por la Constitución Federal, y esto es, si bien la Corte ha considerado que los Estados pueden ampliar las garantías individuales o derechos fundamentales, la norma impugnada no es un supuesto de instrumentación y regulación de un derecho, sino que establece, define y conceptualiza un derecho fundamental dándole un contenido conceptual específico. Por ello, estoy convencido que la definición conceptual de un derecho fundamental, sólo puede formar parte del contenido normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para asegurar su universalidad y lograr la misma protección para todos sin distinción. Permitir diferentes conceptos en amplitud de extensión de los derechos fundamentales, es desconocer el principio de universalidad que es la piedra angular del derecho internacional de estos derechos.

Los derechos humanos son para todos, y no sólo para los que estén en determinado lugar de la República, son y deben ser universales y

darles contenido diferentes, además de ser contrario a nuestro sistema constitucional, propiciaría la injusticia, la desigualdad, la discriminación, al tratar de manera diferente a los seres humanos que habitan en este mismo país respecto de derechos que deben ser iguales para todos; no puede establecerse un derecho fundamental en un Estado de la República, y uno distinto para otro Estado de la República; si la Constitución Federal de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede hacerlo una Constitución de un Estado de la Federación, porque ello es parte del derecho fundamental esencial en la definición del derecho humano que no puede definirse en una norma de esa naturaleza, pues insisto, está reservado al Constituyente Federal. De esta manera, sin desconocer de ninguna manera la libertad que toca a sus regímenes interiores que tienen los Estados, debe tomarse en cuenta que también están sujetos a principios de unidad de la nación del que forman parte, pero no por ello, pueden alterar las instituciones y principios básicos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no pueden variar, ni crear, ni conceptualizar la esencia de los derechos humanos al tratarse de instituciones y principios esenciales de la Unión y por tanto del Federalismo. Los derechos fundamentales dada su universalidad, no pueden atender a situaciones políticas o sociales particulares, y por tanto, no dependen de la particularidad los Estados de la Federación. Para mí, es claro, que el artículo 1 de la Constitución determina limitativamente que los derechos humanos sólo están y pueden estar en ella y en los tratados internacionales, por lo que excluye su configuración en las Constituciones de los Estados y lo determinado en el artículo combatido, no se limita a reiterar lo que reconociera la Constitución Federal, sino que reconfigura, establece y da esencia a un derecho fundamental que para mí sólo puede hacerse en el Constituyente. Por ese motivo, además de las razones que se establecen en el proyecto respecto de la invasión de competencias como se ha

dicho, de competencias de ejecución que se le imponen al Municipio, y además por estas razones que me he permitido recordar para reiterar mi criterio, considero que esta norma debe declararse inválida, y por lo tanto, sin efecto, en relación con esta determinación de la Legislatura estatal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Aguilar. Me han pedido el uso de la palabra el señor Ministro Pardo Rebolledo, el Ministro Pérez Dayán, el Ministro Zaldívar. Vamos adelantar unos minutos el receso.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es que es aclaración, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Ah! Es aclaración, señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. Adelante.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Muy brevemente, se acaba de manifestar aquí, que hacer una argumentación en términos de derechos humanos en este tema, implica violentar una decisión de este Tribunal Pleno.

Yo rechazo categóricamente esta afirmación, todos los integrantes de este Tribunal Peno tenemos el derecho para argumentar en los términos que nos parezca correcto, oportuno y conveniente, y este es un derecho al que ni la unanimidad del Tribunal Pleno, nos puede constreñir.

Estamos analizando el fondo del asunto. Muchos de los Ministros, algunos de los Ministros, que dijeron que el tema no era de derechos, la mitad, en su intervención, se han referido a derechos, curiosamente; por lo demás, en el capítulo que estamos analizando de esfera competencial, el proyecto habla de esta resolución de la Corte Interamericana, entonces me estoy refiriendo, precisamente, al tema que está en el capítulo correspondiente del Considerando que estamos discutiendo.

El derecho que tengo como Ministro para expresar mi opinión libremente y argumentar de la manera que considero correcta, máxime cuando se trata de la defensa de los derechos humanos, es un derecho al que no pienso renunciar, porque además considero que es una obligación. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Zaldívar. Vamos a un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, vamos a continuar. Señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, tiene la palabra.

(AL REANUDARSE LA SESIÓN, EL SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ YA NO SE INTEGRÓ AL TRIBUNAL PLENO)

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. De manera muy breve quisiera expresar mi postura, que de alguna manera adelanté cuando se tocó el tema del sobreseimiento en la presente controversia constitucional, desde mi punto de vista, y aquí ofrezco una disculpa, porque tal vez reitere

alguno de los argumentos que ya han señalado algunos de mis compañeros. El inicial, es que desde mi punto de vista, esta reforma a la Constitución de Oaxaca, no es una reforma en materia de salud, ya señalaba y dio lectura la señora Ministra Luna Ramos, que el párrafo anterior del propio artículo 12, es el que establece el derecho a la salud y está –digamos– en un párrafo distinto a éste, que se le denomina: “Que se protege y garantiza el derecho a la vida”, en tal virtud, me parece que no siendo una reforma en materia de salud, sería complicado llegar a la conclusión de que se vulneran o se invaden las atribuciones de Municipios o en el caso, del Municipio actor en esa materia, en materia de salud, pero bueno, partiendo de esa base, sin que lo acepte yo, en el estudio se hace un análisis pormenorizado con base en diversas legislaciones, obviamente, se habla de los artículos 4º y 115, fracción III, inciso i) de la Constitución Federal; 13, Apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud; 3, fracciones III y XIV de la Ley Estatal de Salud, y se llega a la conclusión de que al Municipio actor le compete vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y las demás disposiciones generales aplicables, y ahí es en donde se hace referencia a la NOM ya citada también, número 46, denominada “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, pues bien, decía yo que aun partiendo de la base de que fuera una reforma en materia de salud, y también partiendo de la base que creo yo que habría que hacer una investigación más a fondo sobre el tema de si las facultades de los Municipios derivan directamente de la Constitución Federal en esta materia, o si es necesario, como lo establece la Ley General de Salud, la celebración de convenios con los Estados, para poder establecer el alcance de estas facultades, pero dando por buena esa premisa, yo también llegué a la conclusión de que el artículo que ahora se impugna, el artículo 2, en el párrafo respectivo, que establece que todo ser humano desde el momento de la

fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales hasta su muerte natural, creo yo que la entrada en vigor de este precepto, no puede generar de entrada una invasión a la esfera de competencias del Municipio. En el estudio que analizamos, se hace referencia en primer lugar a competencias en materia de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, y en este punto se hace referencia a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en esta legislación se establece que para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se prevé la participación y coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios, se dice que en este marco se distribuyen competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En la página treinta y ocho del proyecto, en el pie de página cuarenta y seis, se transcribe el artículo 50 de esta ley con todas sus fracciones, y yo no advierto que el precepto que se impugna, contradiga ninguna de estas hipótesis, ninguna de las fracciones a que se refiere el artículo 50 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no veo cómo una disposición que establece cuándo inicia la protección de los derechos humanos, pueda controvertir o pueda invadir alguna esfera en relación con las facultades que tienen los Municipios en el tema de violencia contra las mujeres o violencia de género.

Y lo mismo debería decir, en relación con la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, que también obviamente se analiza en el estudio y también se señalan una serie de facultades sobre esta materia en los artículos 2 y 70 de esta ley, que de igual manera no advierto que sean afectadas con esta disposición que se impugna en la presente Controversia.

También debemos decir que por lo que hace a las facultades del Municipio en materia de planeación familiar, orientación en cuanto a educación sexual, debemos atender diverso párrafo del artículo 12 constitucional del Estado de Oaxaca, ya lo señalaba también la Ministra Luna Ramos. En este artículo constitucional se reconoce el derecho para de manera libre, responsable e informada decidir el número y espaciamiento de los hijos de las parejas de que se trata y en ese contexto a mí me parece que estas facultades que se alegan como violadas por la disposición que se impugna, tienen un asidero diferente en la Constitución local del que se viene impugnando.

Y finalmente, el tema de la Norma Oficial Mexicana número 46, de violencia familiar sexual contra las mujeres, pues desde luego, yo también soy de la idea de que este dispositivo de la Constitución de Oaxaca que se impugna, no puede generar como una consecuencia directa y necesaria e inmediata, la circunstancia de que el Municipio no pueda prestar los servicios que establece la propia Norma Oficial Mexicana y que están previstos también de alguna manera en la Ley General de Salud, a las personas que de manera también informada —porque es todo un procedimiento el que hay que seguir para administrar este tipo de métodos anticonceptivos o el que se le llama de la píldora del día siguiente— si así lo decide habiendo sido informado del método respectivo, se le pueda suministrar sin ninguna afectación a este precepto que establece la Constitución de Oaxaca porque —insisto— tiene asidero en diversos párrafos de la propia Constitución, este tipo de acciones que señalan también —incluso— en otro párrafo, uno especialmente dedicado a la protección de las mujeres —ya también lo leía doña Margarita Luna Ramos— y el párrafo inicia: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia de género, tanto en el ámbito público como en el privado”, en fin, se desarrollan todas estas protecciones dentro de las que podemos incluir todas estas medidas que parten de

facultades que manifiesta el Municipio tener y que considera que se invaden con el precepto que se impugna.

Finalmente, en cuanto al tema de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se cita en el proyecto, creo que aquí sí tendríamos que analizar —y entiendo las opiniones que hay en contra y las respeto por supuesto— aquí sí tendríamos que analizar ante qué tipo de medio de control constitucional, estamos manejando. En este caso, se trata de una Controversia Constitucional, ya se aprobó por mayoría de este Tribunal Pleno, un apartado del propio estudio en donde se señala que el Municipio no está legitimado para hacer valer violaciones de derechos humanos, sino solamente aspectos relacionados con su ámbito de competencia y en esa medida, me parece que esta resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no podría servir de sustento a la conclusión a la que llega el proyecto, porque en este caso —ya se señalaba también— se trata de una denuncia de afectación a una persona en lo particular, en cuanto a su ámbito de derechos fundamentales protegidos.

En esa medida, en términos generales tampoco comparto la afirmación que se hace en el proyecto, en el sentido de que con motivo de esta reforma al artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, se establezca del derecho a la protección a la vida, de manera absoluta e inderrotable, yo creo que no podría compartir esa afirmación tampoco porque se trata de un enunciado como corresponde a un texto constitucional, pero desde luego, esto no implica que en la práctica ese derecho no puede entrar en conflicto con otros derechos y que necesariamente deba hacerse el ejercicio de ponderación respectivo a fin de establecer cuál es el que debe prevalecer; se toca el tema también de los casos del delito de violación, y aquí hay antecedentes en cuanto a que no se tocó, digamos, esa legislación penal que establece en las excluyentes de

responsabilidad en determinados casos de aborto, y esos pues siguen vigentes también en el propio Estado de Oaxaca. En consecuencia, y como los razonamientos que yo adelantaba para sostener mi postura respecto del sobreseimiento por decisión mayoritaria de este Pleno, deben llevarse al estudio de fondo, pues prácticamente lo reitero, independientemente de que comparto muchos de los que han señalado la señora y los señores Ministros que me han precedido en el uso de la palabra en sus posicionamientos en contra del proyecto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Presidente, muy breve, es difícil decir algo más de lo que ya aquí se ha pronunciado; expreso no estar conforme con el sentido de la ponencia sin dejar de reconocer el elaborado desarrollo que implican todos sus párrafos, y la conclusión que alcanzan; desde luego, no entiendo que en la discusión que ha tenido este Tribunal para llegar a una solución a este conflicto, se pudiera haber dicho que el tema de los derechos humanos no es posiblemente abordable en ese tipo de controversias; lo será en la medida en que tenga que ser motivo de reflexión, pero cuando el punto concreto se relaciona simple y sencillamente con un tema competencial, como bien lo dijeron en su momento, deslindando un punto del otro el señor Ministro Cossío Díaz, el señor Ministro Valls Hernández, con entera independencia del aspecto enteramente conceptual respecto de los derechos que se pudieren ver involucrados cuando el tema competencial no lo permite, pues no habría necesidad de hacer un pronunciamiento, mismo que de alguna forma sí hace el proyecto.

Quienes han considerado que el proyecto presenta la solución correcta, han desarrollado, y muy bien, distintas libertades que

tienen los gobernados, la libertad sexual, la libre opción; aquellas disposiciones que buscan evitar la violencia para las mujeres. Sin embargo, en contra de todas estas posiciones en ese territorio también conceptual, alguien podría decirnos con toda claridad: Del derecho a la vida surge precisamente el derecho a la salud; un instrumento que le permite dar continuidad, calidad y plenitud; de suerte que también ellos concluirían: Un derecho a la salud necesariamente está subordinado a un derecho a la vida, para qué queremos un derecho a la salud si no hay vida.

Estas posiciones —enteramente dogmáticas y comprensibles— tendrían lugar cuando la controversia de verdad nos pusiera en un punto de colisión entre dos facultades que se pudieran considerar invadidas; imagino yo, la Federación controvirtiendo al Estado por su Constitución; pudiera ser ése uno de los ejemplos, pero si luego de estudiar el régimen competencial solo advertimos que al Municipio le corresponde la aplicación de una serie de normas sin que tenga una competencia regulatoria, me permite concluir —como ya aquí lo han expresado— que no existe ese punto de contacto entre las facultades de uno y otro ente en contradicción, como para suponer que nos llevara al análisis de aquellos conceptos siempre profundos e interesantes a los que me he referido.

En esa medida es que expreso mi no conformidad con el proyecto, considero plenamente que las normas combatidas no tienen un choque inmediato o colisión contra las facultades que tiene atribuidas constitucional y legalmente el Municipio, y en esa medida, coincido en que la conclusión del proyecto no es la que satisface mi manera de entender este tipo de conflictos.

Así es que con ello, trato de justificar, expreso que hoy el tema a tratar simplemente no pasa por una serie de conceptos muy válidos, vistos desde cualquiera de las dos ópticas, pero que no resultan el

soporte de una decisión enteramente competencial que aquí ha quedado perfectamente claro, no se afecta. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Si no hay alguna participación daré de manera breve, trataré de ser breve al dar mi punto de vista en relación con estos temas.

Como todos sabemos, como todos tenemos muy presente, este tema, el tema del derecho a la vida ha sido abordado por este Tribunal Pleno ya en diversas ocasiones, en tanto que ese es el tema que está inmerso en los contenidos de estas controversias constitucionales a partir de una invasión alegada de esferas de competencia, o bien de la obstaculización, como se ha identificado del ejercicio de éstas o de la no existencia de las mismas, como también aquí se ha determinado, pero vinculadas con un tema constitucional local en función de un planteamiento que se hace por un Municipio y que genera esta problemática en tanto que una eventual confrontación de la Constitución local con la Constitución Federal por el Municipio, alegando tener o sustentando tener competencia o una afectación en ese sentido.

Aquellos temas que hemos nosotros analizado han sido en el contexto de otras vías de impugnación; aquí lo novedoso, creo, ahora, es precisamente que tenemos que analizar estos temas de fondo, fondo –vamos a decir- en el contexto de la litis de la controversia constitucional, esto es, en relación con el tema de invasión o no de esferas de competencia.

En relación con ello, en este asunto se impone analizar, desde mi perspectiva, una norma constitucional del Estado que se parece contraponer con la obligatoriedad de una norma federal cuyo destinatario y ejecutor en una eventual competencia, es el Municipio, por virtud de su carácter de prestador de servicios de

asistencia social y planificación familiar, competencias concurrentes relacionadas con otra más amplia de salubridad general.

Así, desde mi perspectiva, el análisis de la norma constitucional, a diferencia de los precedentes, se establece aquí como una condición necesaria para verificar si la obstaculización de las competencias municipales cumple con sus propias condiciones de validez, esto es, un requisito previo desde mi perspectiva, no analizar en frío y en directo si existen las competencias municipales, sino por los planteamientos que se hacen y que se alega que hay obstáculo para la ejecución y cumplimiento de una competencia que le llega al Municipio, de ahí se puede derivar y subir hasta considerar la invalidez de esa disposición constitucional local.

El artículo 12, párrafo sexto de la Constitución del Estado de Oaxaca, configura un derecho a la vida que pensamos excede los máximos de protección previstos a nivel federal, por lo que constituye un exceso en el ejercicio de las potestades y que a través de la cláusula residual, prevista en el artículo 124 de la Constitución Federal, siendo que dicha norma genera inseguridad respecto del ejercicio de las facultades que en despliegue de otras concurrentes en materia de salubridad general, le fueron conferidas al Municipio por disposición estatal, esto es, yo subo a la Constitución en su análisis, aquí sintético que estoy refiriendo para bajarlo a la competencia.

Sobre la forma que pensamos se obstaculizan las atribuciones municipales respecto de las cuales resultan de observancia obligatoria la Norma Oficial Mexicana -que no repito en su identificación médica que se analiza- cabe destacar lo siguiente: Al resolver, cierto, la Controversia 54/2009, este Tribunal Pleno sostuvo que las normas técnicas emitidas en el ámbito federal, rigen de manera obligatoria para unificar las condiciones en que los

integrantes del Sistema Nacional de Salud prestan los servicios de salubridad general reservados tanto a la Federación como a los distribuidos en las entidades federativas por la Ley General de Salud.

Es importante precisar que la Norma 046 no constituye una fuente normativa de competencias diversa a la distribución efectuada en el marco nacional de salud, sino que más bien establece las condiciones técnicas para que, entre otros prestadores de servicios, las autoridades que tienen conferidas atribuciones en materia de salubridad general, presten con parámetros homogéneos y articulados dichos servicios.

Ahora bien, tomando en consideración que la Norma Oficial que se analiza establece las condiciones de prestación de servicios médicos a quienes han sido víctimas de la comisión de delitos sexuales, resulta que todo órgano que dentro del contexto de salubridad general, tenga conferida una atribución por virtud de la cual deba otorgar atención médica a dichas víctimas, se encuentra vinculada a la observancia de la NOM.

Al respecto, la Ley General de Salud en su artículo 171, obliga a los integrantes del Sistema Nacional de Salud, a la atención de víctimas de la comisión de delitos que atente en contra de la integridad física y mental, o el normal desarrollo psicosomático de los individuos, siendo que el contenido de dicha disposición es retomado en la Ley Estatal de Salud de Oaxaca.

Ahora bien, tanto en la Ley General de Salud como la legislación estatal en materia de salud, reconocen dentro del género de los servicios de Salubridad general los relativos a la asistencia social, que aquí es donde yo abono en que no solamente la de planificación familiar es suficiente, ya que en estos relativos a la

asistencia social, el encomendar a la función de atender a víctimas de delitos, maltrato de personas en situación de desamparo.

Asimismo, el artículo 132, de la Ley Estatal de Salud, señala la obligación de los Municipios de crear establecimientos para la atención de víctimas de violencia intrafamiliar, mientras que el diverso artículo 48, de la Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Oaxaca, dispone que los Municipios crearán organismos en materia de desarrollo integral de la familia, como prestadores de servicios de asistencia social.

Conforme a lo anterior, el Municipio cuenta por virtud de la legislación estatal también, con las atribuciones necesarias para la prestación de servicios de asistencia social como competencia de ejecución que aquí ya se ha dicho, en materia de atención a víctimas de delitos sexuales en términos de la Ley General de Salud y la legislación estatal, constituyen un rubro de salubridad general; por ello, debe observar que al ejercer sus atribuciones de atención a víctimas de delitos de esta naturaleza, debe ofrecer los métodos inclusive, en prevención y promoción, los métodos anticonceptivos de emergencia a los que se refiere la NOM, así como las demás medidas que establecen la disposición de carácter general, y en el caso de no poder implementarlas, debe actuar de tal manera que logre su eficacia.

En este sentido, el precepto constitucional que se analiza al proteger y garantizar el derecho a la vida de todo ser humano, desde el momento de la fecundación, otorgándole la protección de la ley y reputándole como nacido para todos los efectos legales, genera una contradicción con los alcances de la NOM referida, obstaculizando el ejercicio de las funciones municipales para cumplir con las disposiciones constitucionales generales.

Estos aspectos de manera muy sintética, y el desarrollo que tiene el proyecto respecto del cual tal vez en su momento si esto es tal vez en un voto, en un voto de minoría, no sé, pudiera hacerse un desarrollo, serían los que me llevarían a mí a participar de la propuesta del proyecto en la extensión que se ha dado, en las menciones que también ahora en esta sesión en la mañana se ha dicho en función de estos precedentes de Corte Interamericana que son muy, muy interesantes en este momento para México, donde nos dejan una disposición que dicho como dicen rápido y mal pero de manera muy sencilla es: no te distraigas con el derecho interno cuando tienes estas normas respecto en las cuales te has comprometido, y el sustento es la Convención de Viena y el Convenio que a nosotros nos obliga, y es parte de nuestras obligaciones constitucionales. Por estas razones, sintéticamente participo de la propuesta que nos hace el proyecto. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, estaba por supuesto esperando a escuchar su posición, y desafortunadamente está muy avanzada la hora de la sesión, es un tema que merece la mayor atención, pero es claro que ya hay una mayoría en sentido contrario del proyecto, y consecuentemente, simplemente me voy a referir a ciertas cuestiones fundamentales en mi opinión, por supuesto, recogiendo que conforme al resultado de la votación que parece ya muy previsible a estas alturas, trataría de formular si fuese el caso, un voto que incorporara muchos de los argumentos que se han dado para reforzar los razonamientos del proyecto.

Ahora bien, yo creo que aquí el problema ha sido de dos índoles, evidentemente subyace en el problema lo fundamental de los derechos humanos y en particular de las mujeres frente a un

precepto constitucional local, sin embargo, el proyecto mismo proponía que esto no es materia de la controversia y que consecuentemente nos tendríamos que centrar en si hay una invasión de competencias, más allá de que no estoy de acuerdo con muchísimos de los razonamientos que se expusieron.

Aquí me parece que hay un planteamiento fundamental, que se desarrolló desde la primera intervención del Ministro Cossío en donde hay una línea de razonamiento para concluir que si no hay expresamente derivado de la Constitución una competencia municipal, luego entonces no puede haber una invasión de competencias, lo cual es muy respetable desde un ángulo, yo difiero y difiero por las siguientes razones: En primer lugar, creo que este Pleno tendrá que irse avocando a muchos problemas que nos genera este ámbito, lo que es concurrente es salubridad general en términos de la Constitución, hemos bordado criterios en relación a la relación salud-salubridad general y no voy a entrar a ese tema, simplemente estoy precisando lo que es salud, y el Constituyente estimó que la coordinación en principio debería ser en esta materia, porque así es expreso, entre la Federación y las entidades federativas, aquí todavía cabría la posibilidad de discutir, no lo voy hacer de ninguna manera, qué debe entenderse en este sentido estrictamente, pero me ciño y acepto que podría ser el criterio a la luz de la Constitución que es con los Estados y el Distrito Federal y no directamente con los Municipios.

Sin embargo, de aquí se deriva, en mi opinión, una cadena muy importante de razonamientos, en primer lugar, tomando en cuenta los criterios que hemos sostenidos, qué debe entenderse por salud, y por supuesto que las leyes generales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, no me voy a explayar pero desde su origen internacional hasta nuestra aceptación aquí y formulación en derecho objetivo vigente, es que forma parte de la salud en un

sentido amplio que es como hay que entenderla, y ahí sí se establecen directamente obligaciones para el Municipio.

Adicionalmente dentro de la línea de Ley General de Salud y Ley Estatal de Salud, a los Municipios, se les considera por un lado autoridades sanitarias y por otro lado como responsables en los servicios de salud, por supuesto en términos específicos de la ley y por supuesto en función de los convenios de coordinación.

Mi pregunta es: el hecho de que esto esté establecido de esta manera por las razones que hayan sido y no hemos entrado a esa discusión, le quita a los Municipios la posibilidad de decir que sí tiene competencia en la materia y responsabilidades en la materia que derivan de las obligaciones constitucionales primero, y después de las estrictamente legales que surgen de éstas otras leyes y las Normas Oficiales Mexicanas que los obligan, porque en sus campos de aplicación por definición expresa de las dos normas fundamentales que yo mencioné, se señala que todos están obligados a cumplirlas, ¿eso excluye ya que no tengan competencia? yo no lo comparto simplemente quiero concluir por qué estoy sosteniendo el proyecto en esos términos respecto del punto esencial de la discusión, yo estimo que los Municipios sí tienen ciertas competencias que derivan directamente de la Constitución y que conforme al escalonamiento o el engarzamiento en esta materia tan especial, llegan a través de este sistema normativo hasta establecerse esas competencias ya concretamente a nivel municipal.

Yo respeto mucho las posiciones, específicamente las que se refirieron a este problema y que consideran que en este caso, no puede pensarse que hay competencias del Municipio, yo sigo pensando que las hay, sigo pensando que la Norma sí la violenta porque el hecho de que el Código Penal establezca ciertas

exculpantes de responsabilidad específicas de ciertos casos no es lo que está en juego aquí —insisto— no me voy a meter a esa discusión son muy limitadas y aquí el problema es que si desde la fecundación se estima que hay una persona nacida, evidentemente cualquier acción que prive de la vida desde el momento de la fecundación —el cigoto— hasta cualquier momento posterior, tiene consecuencias jurídicas muy importantes; y consecuentemente, esto podrá traer aparejadas responsabilidades, y el hecho de que en un Código Penal se establezcan ciertas, específicas y reducidas condiciones para que esto no opere, no le quita el aspecto que se está cuestionando, que violenta —a juicio de Municipio, y en opinión del ponente y de su proyecto— las competencias que tiene para proteger ciertos aspectos.

Consecuentemente, de manera muy breve, estoy tratando de decir por qué seguiré sosteniendo el proyecto, y por supuesto si fuere el caso, lo enriquecería con muchos de los argumentos que en este sentido se han vertido en esta sesión para que quede más consistente. Por lo avanzado de la hora, me reservo para en su momento formular el resto de las observaciones, quizás en un voto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, creo que el asunto está suficientemente discutido. Señor secretario, tome la votación, a favor o en contra del proyecto, como fue pronunciándose.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto y por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor de la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de cinco votos en contra de la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Conforme a las reglas de votación y que estamos en el supuesto del artículo 105, fracción I, párrafo primero. Bien. En términos de la Ley Reglamentaria, esta votación nos lleva a determinar –por haber sido así la coincidencia– **A RECONOCER LA VALIDEZ DE LA NORMA Y CONFORME AL ACUERDO DEL MES DE MARZO, EN FUNCIÓN DE ESTE SENTIDO DE VOTACIÓN, LO QUE PROCEDE AHORA HACER ES EL RETORNO RIGUROSO PARA EFECTOS DE ENGROSE, A QUIEN LE CORRESPONDA.**

Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí, por supuesto estoy de acuerdo señor Presidente. Simplemente para anunciar que formularé voto particular y solicitar al Ministro que sea designado, que en su momento nos circule el engrose. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se toma en cuenta la manifestación y de la petición. Señor Ministro Luis María Aguilar, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente. Haciendo uso de mi derecho de expresión como Ministro, voy a hacer voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío Díaz, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo me reservaría el derecho a formular voto concurrente, y para dar mis razones en su momento. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También en el caso que sea necesario señor Presidente, expresar mi reserva para formular un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, la reserva de los señores Ministros de la mayoría, que será aprobado ese engrose por la mayoría. Señor Ministro ponente, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Ante su convocatoria señor Presidente –al voltearme a ver– efectivamente, yo lo planteo de forma hipotética, ahora lo hago concretamente, formularé un voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Un voto. Perfecto. Si me lo permiten, en el mismo ejercicio, haré también un voto particular.

ESTÁ APROBADO EL SENTIDO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2009.

Señor secretario, continúe dando cuenta con el siguiente asunto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
62/2009. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE URIANGATO, ESTADO
DE GUANAJUATO, EN CONTRA DE
LOS PODERES LEGISLATIVO Y
EJECUTIVO DEL PROPIO ESTADO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, y conforme a los Puntos Resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO DE LA LX LEGISLATURA DEL ESTADO DE GUANAJUATO, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 1º, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "PARA LOS EFECTOS DE ESTA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN, PERSONA ES, TODO SER HUMANO DESDE SU CONCEPCIÓN HASTA SU MUERTE NATURAL". EL ESTADO LE GARANTIZARÁ EL PLENO GOCE Y EJERCICIO DE TODOS SUS DERECHOS.

TERCERO. ESTA SENTENCIA SURTIRÁ EFECTOS PARA EL MUNICIPIO ACTOR EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO SÉPTIMO DE ESTA SENTENCIA.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; "..."

Asimismo me permito dar cuenta de que el lunes veintinueve de abril del año en curso, la Síndico del Municipio de Uriangato, Guanajuato, en representación del H. Ayuntamiento, presentó documento a través del cual pretende desistirse de esta controversia constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, doy la palabra el señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Como ya habíamos adelantado, este proyecto es casi idéntico al que se acaba de votar. Yo someteré a la consideración del Tribunal Pleno dos cuestiones: Primero, declarar que no es procedente el desistimiento planteado porque se trata de una controversia en contra de normas de carácter general; y segundo, por economía procesal que se solicitara o se pusiera a consideración de la señora y señores Ministros si se reiteran las votaciones del asunto inmediatamente anterior, porque creo que son perfectamente aplicables al caso. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ponente. Bien, son dos las circunstancias en torno a este asunto, en principio de lo expresado por el Ministro ponente, y la cuenta que ha dado el señor secretario y la propuesta que hace el propio señor Ministro ponente respecto del tratamiento de esta promoción en cuanto a un desistimiento.

Está a su consideración, si no hay algún comentario, la propuesta del señor Ministro ponente es que se declare que es improcedente por las razones aludidas.

Tomamos una votación por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: De acuerdo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En los mismos términos, reservándome también el derecho a formular voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: De acuerdo con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entiendo que se sometió a discusión el tema del desistimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Del desistimiento, englobaron la propuesta general del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: ¿De una vez?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De una vez.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Bueno, yo estoy conforme con que se desestime el desistimiento, porque se trata de la impugnación de una norma general, y desde luego reitero mis argumentos en relación con el fondo respecto del asunto anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permiten, para hacer la precisión. Hicimos una votación, sugerimos una votación en relación con la procedencia o no, o la desestimación.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Del desistimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Del desistimiento, el señor Ministro ponente aludió a la economía procesal para efecto de que se votara inmediatamente después el tema relativo a la propuesta del proyecto, algunos pareciera que han incluido los dos temas en su manifestación y otros no, nosotros tomaríamos de esta confusión lo relativo exclusivamente al desistimiento. Hay una aclaración del señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Presidente, ya con esta aclaración que hace, me parece que sería más conveniente repetir la votación desde el inicio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, desde luego.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Una sugerencia. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estamos hablando exclusivamente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Eran dos cuestiones: Una, si estamos a favor o en contra del desistimiento, y lo segundo simplemente si se reiteran las votaciones del asunto anterior y ya. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí exacto, reiterarlos, exacto. Vamos a dos votaciones, esta es la primera, adelante.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: De acuerdo con la postura en cuanto al desistimiento, de acuerdo en reiterar mi votación anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, pareciera que, consulto a la señora y señores Ministros si este sistema con el cual ha votado el señor Ministro Ortiz lo seguimos.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, exactamente igual, en los mismos términos en que acaba de votar el Ministro Gutiérrez.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También, porque no se acepte el desistimiento y reiterando las votaciones en el fondo del asunto anterior.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: De acuerdo con las dos propuestas.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estimo que no procede el desistimiento y reitero mi votación del asunto anterior, en el fondo.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En primer lugar considero improcedente el desistimiento, en términos de la Ley Reglamentaria y reitero mi votación en relación con el proyecto, la propuesta del proyecto, y anoto de una vez la posibilidad de hacer voto particular.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Por la improcedencia del desistimiento y en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA VEZA: Con las dos propuestas, la reiteración y estando de acuerdo con el tema del desistimiento en la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos en el sentido de declarar improcedente el desistimiento que se formuló, y una mayoría de cinco votos en contra de la propuesta del proyecto, y por ende reconocer la validez de la norma impugnada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, con ese resultado, si no hay inconveniente hay decisión en la Controversia con la cual se ha dado cuenta. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Para anunciar que también haré voto particular en este asunto Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, es la reiteración de las manifestaciones hechas en relación con el otro asunto para efectos de este asunto.

No habiendo algún otro asunto que tratar listado para el día de hoy, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el próximo lunes en la sede de Pino Suárez, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)