

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 44**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 2 DE MAYO DE 2013**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta minutos del jueves dos de mayo de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Sede alterna de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, 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, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán. No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y propuso al Tribunal Pleno que, toda vez 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, se suspendan las labores en los referidos inmuebles de esta Suprema Corte el día de hoy y que no corran términos, con fundamento en lo previsto en los artículos 19 de la Ley de Amparo; 3, 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; lo que fue aprobado, en votación económica, por unanimidad de votos.

A continuación, el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

### **I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y tres, ordinaria, celebrada el martes treinta de abril de dos mil trece.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

### **II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves dos de mayo de dos mil trece:

#### **II. 1. 104/2009**

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, demandando la invalidez del artículo 12, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de septiembre de dos mil nueve. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: “*PRIMERO.*

Sesión Pública Núm. 44

Jueves 2 de mayo de 2013

*Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del decreto 1383 de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual se reformó el artículo 12 de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dice: “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”. 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”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto relativo al estudio de fondo del asunto.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso que en el primer apartado “I. Conceptos de invalidez relativos a violaciones a derechos fundamentales. Estudio relativo a la violación a la esfera competencial municipal”; se propone declarar infundados los conceptos de invalidez en los que esencialmente se argumentaron violaciones al derecho de igualdad, al principio del Estado laico, a los derechos de las mujeres y al derecho a la vida íntima de las personas, toda vez que no se relacionan con alguna violación competencial, sino que versan exclusivamente

sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Igualmente expuso que en su proyecto propone declarar inatendible el concepto de invalidez relativo a la violación al principio de igualdad, en cuanto se aduce que es incorrecto que el artículo 12, sexto párrafo, de la Constitución local defina el concepto de “persona” para efectos jurídicos y para disfrutar de los derechos fundamentales ahí consignados, pues eso sólo lo puede hacer la Constitución Federal, ya que la finalidad de la controversia constitucional es la defensa de la esfera competencial que corresponde a la parte que promovente.

Precisó que la propuesta del proyecto sostiene que la controversia constitucional no es la vía idónea para formular este tipo de reclamos, pues su finalidad no consiste en analizar posibles violaciones a derechos humanos sino la probable invasión de esferas competenciales.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó de acuerdo con la propuesta, al considerar que corresponde al tratamiento que este Tribunal Pleno ha seguido respecto de estas cuestiones.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que estaría a favor del proyecto si en el caso se planteara el análisis de violaciones a derechos humanos sin involucrar invasión de competencias, señalando que, no obstante, la demanda sí presenta indirectamente un planteamiento competencial.

En este sentido, sostuvo que deben atenderse los argumentos consistentes en que el artículo impugnado desarrolla un nuevo concepto de persona violatorio de los derechos de igualdad, unidad normativa y Estado laico deben ser estudiados, pues, en el caso, se refieren a cuestiones que según el Municipio actor afectan indirectamente la distribución de esferas competenciales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que el proyecto coincide con el que elaboró en el asunto listado a continuación, el cual, señaló es conforme con el criterio mayoritario; sin embargo, precisó que se aparta del considerando en análisis, pues si bien es cierto que en principio las controversias constitucionales no son el medio idóneo para analizar temas de derechos fundamentales, también lo es que si el problema competencial conlleva o implica una afectación a estos derechos, directa o indirectamente, es necesario que se analicen los conceptos de invalidez respectivos, aunado a que el tercer párrafo del artículo 1º constitucional ordena que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Por ello, señaló que si se vulneran las competencias de una autoridad y cuando se le impide realizar las actividades tendientes a la protección de derechos humanos o, peor aún, si los vulneran directamente, los argumentos relativos deben ser atendidos, y recordó que, incluso, en los asuntos que se resolvieron recientemente respecto de normas similares sostuvo que este tipo de normas son inconstitucionales por vulnerar, entre otros los derechos reproductivos y la dignidad de las mujeres.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir la consulta en cuanto establece que la controversia constitucional no es la vía idónea para reclamar violaciones a derechos fundamentales, pues de realizarse el estudio de constitucionalidad solicitado, se estaría desnaturalizando el sistema procesal de las controversias constitucionales; sin embargo, consideró que, en el caso, este concepto de invalidez es inatendible y no infundado dada la imposibilidad para examinarlo.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció en el mismo sentido que el señor Ministro Valls Hernández y consideró que no se trata de un tema de conflicto de absolutos, como son los derechos a la vida y la libertad de la mujer, sino de un tema estrictamente federalista y de competencias entre la Federación y los Estados.

El señor Ministro ponente Franco González Salas precisó que el argumento se calificó de infundado conforme al criterio que ha seguido este Tribunal Pleno.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez relativos, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reservas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que las votaciones obtenidas en este asunto tienen el carácter de definitivas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto, intitulado “II. Conceptos de invalidez relativos a violaciones a esferas competenciales”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso que el Municipio actor señala que el precepto combatido tiene una consecuencia inmediata en el orden jurídico oaxaqueño, pues tiene el alcance de redefinir el concepto de “persona”; en consecuencia sostuvo que se debe considerar que el óvulo fecundado es titular de derechos fundamentales, pues se le equipara con una persona para efectos jurídicos.

Indicó que su proyecto advierte que el artículo combatido considera como persona para efectos jurídicos al producto de la fecundación, en tanto que, de manera literal, señala que “la ley protege al ser humano desde el momento de la fecundación, y desde entonces se le considera como nacido para todos los efectos legales”, lo que significa que el legislador secundario, las autoridades administrativas que aplicarán las normas y los órganos jurisdiccionales que deben interpretar y aplicar dicha disposición, están obligados a aplicar la definición contenida en el precepto controvertido y deben interpretar que la intención de éste es la de dotar de personalidad al producto de la fecundación, es decir, de proteger la vida prenatal en cuanto se verifica la unión del óvulo con el espermatozoide. Por ende, indicó que en el ordenamiento jurídico oaxaqueño se entiende que se está ante un sujeto de derechos desde la fecundación.

Señaló que su proyecto propone determinar que se está ante una invasión de competencias y, por ende, declarar fundados los conceptos de invalidez.

Manifestó que el Municipio, conforme a su competencia, tiene la atribución de vigilar y hacer cumplir la Ley General de Salud, la Ley Estatal de Salud y las demás disposiciones generales, entre las que se encuentra la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005, relativa a la violencia familiar y sexual contra las mujeres, toda vez que este tipo de normas constituyen disposiciones de observancia general y que se califican como actos



materialmente legislativos, aun cuando formalmente son actos administrativos.

Indicó que la propuesta sigue el precedente de la controversia constitucional 54/2009, para determinar que la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para las entidades federales o locales que integren el Sistema Nacional de Salud, pues de una interpretación sistemática de diversas normas constitucionales, federales y estatales, puede concluirse que al Municipio le compete vigilar y hacer cumplir la referida Norma Oficial Mexicana, al tener su base en el artículo 4º constitucional, que reconoce el derecho a la protección de la salud y señala que ésta es una competencia concurrente.

Después de referir lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso i), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal; así como 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud y 14 de la Ley Estatal de Salud, indicó que la citada 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 determinó que es vinculante para todas las entidades del Sistema Nacional de Salud, señalando, en conclusión que los Municipios tienen facultades para vigilar y hacer cumplir la normativa en materia de salud y atención a la norma oficial relativa a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

Precisó que la propuesta 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 en 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, es un criterio orientador en el que se estableció un estándar internacional en relación con el alcance del derecho a la vida en el ámbito de la protección de los derechos humanos en su carácter de órgano máximo de este sistema e intérprete autorizado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para interpretar el artículo 4°, primer párrafo, de la mencionada, que fue interpretado por la referida Corte Internacional en el sentido de que existe concepción a partir del momento en que el óvulo fecundado se implanta en el útero y no antes.

Sostuvo que, por ende, conforme a la interpretación histórica y sistemática 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.

Manifestó que para la protección del embrión permitida por el artículo 4.1, es necesario analizar el balance entre posibles derechos en conflicto, pues si bien existe un legítimo interés para proteger la vida prenatal, este debe diferenciarse de la titularidad del derecho a la vida.

Precisó que la protección del derecho a la vida conforme al referido precepto internacional es gradual e incrementa según su desarrollo al no constituir un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general.

Por ello, la Corte Interamericana concluyó que la concepción prevista en dicha norma tiene lugar desde que el embrión se implanta en el útero, de manera que antes de eso no ha lugar a la aplicación de la norma de donde deriva que la protección del derecho a la vida no sucede en el momento de la fecundación.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto. Indicó que al resolverse la controversia constitucional 54/2009 el Tribunal Pleno calificó como infundada la pretensión del gobierno del Estado de Jalisco de declarar inconstitucional la Norma Oficial Mexicana 046.55A2-2005 por invadir las competencias en materia penal. Manifestó que se encargó del engrose de las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, en las que se reconoció la validez de la descriminalización de la interrupción anticipada del embarazo en el Distrito Federal hasta la décima segunda semana y que, en ambos casos se analizaron elementos relacionados con 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, la concurrencia operativa en materia de salud y la aplicabilidad de las Normas Oficiales

Mexicanas en materia de salud a la totalidad de los integrantes del sistema nacional respectivo.

Señaló que conforme al criterio que ha sostenido en dichos precedentes, en los que se ha manifestado a favor de los derechos reproductivos y de las decisiones que las mujeres tomen en esta materia, también ha sido cauteloso respecto de las limitaciones procesales, así como de la estructura y naturaleza de las vías de conocimiento de los casos concretos, considerando que no puede permitirse la alteración de los requisitos procesales, pues además de que ello desvirtúa la labor de este Tribunal Pleno, genera efectos contraproducentes a las mujeres que desean ejercer su libertad sexual y reproductiva.

Recordó que conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009 una Constitución local no puede ser contrastada con una Norma Oficial Mexicana en materia de salud pues no existe relación jerárquica entre ellas y sus ámbitos competenciales son distintos.

Precisó que conforme a lo previsto en la Ley General de Salud, tanto las autoridades federales como las locales están obligadas a cumplir con las normas oficiales mexicanas sin que sea posible oponer a ese cumplimiento una norma local, aun cuando sea de rango constitucional pues sería tanto como negarle su carácter nacional y desconocer lo dispuesto en el artículo 4º constitucional.

Por ello, las autoridades de las entidades federativas no pueden incumplir con las obligaciones previstas en el Sistema Nacional de Salud argumentando que se ha reformado o dejado de reformar la correspondiente Constitución local.

Recordó que la sesión anterior se resolvió que la cuestión sobre el interés legítimo del Municipio debía estudiarse primariamente en el fondo del asunto, de ahí que se desestimara la causal correspondiente y que en el presente caso sea oportuno deba resolver si existe o no una afectación a la esfera municipal.

Consideró que no es posible concluir que la competencia municipal en materia de prestación de servicios de salud resulta originaria asimilándola a las restantes fracciones del artículo 115 constitucional, pues el inciso i) de la fracción III del citado precepto se refiere a 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, por lo que la prestación de este tipo de servicios continúa siendo delegada por parte del Estado y no es competencia originaria del Municipio, por lo que ni la mera descripción de la cadena normativa propuesta en el proyecto puede llevar a la transformación aludida.

Señaló que estudiar el reclamo del Municipio en el sentido de que se le impide instrumentar una política pública

de salud, no tendría caso si previamente no se acredita que este tiene competencia para prestar servicios en la materia.

Indicó que de un criterio de operación establecido en una norma general mexicana no se puede inferir que la competencia Municipal exista o que le ha sido otorgada al Municipio.

Una vez que el criterio conforme al cual considera que se encuentra constituido el Sistema Nacional de Salud. Se refirió al artículo 5º de la Ley General de Salud e indicó que la descentralización de los servicios de salud se encuentra prevista en este ordenamiento, pero no resulta en una condición obligatoria para los Estados, tal como se desprende de los diversos numerales 7 y 9 del citado ordenamiento, a los que dio lectura. Asimismo, indicó que el artículo 233 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, prevé la participación de los Municipios en la vigilancia de la aplicación de los Reglamentos y demás normas generales emitidas, en tanto que las autoridades municipales participarán de dicha vigilancia conforme a los convenios celebrados con los gobiernos de su respectiva entidad federativa.

Por ello, sostuvo que tanto la Ley General de Salud como su Reglamento se relacionan con el ámbito local 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, con el fin de que las autoridades planeen, organicen y desarrollen sus sistemas estatales de salud procurando la descentralización a los Municipios y su participación programática en el sistema nacional a través de convenios específicos.

Indicó que en el caso del Estado de Oaxaca, la legislación estatal prevé en su artículo 3º que los ayuntamientos serán autoridades sanitarias estatales, que en el diverso 4º, que corresponde al gobierno local la prestación de la salud reproductiva y en el 5º, que el sistema de salud se constituye por las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, estatal y municipal.

Precisó que conforme a los artículos 12, 13, 14, 65 y 130 de la legislación de salud local, corresponde al gobierno del Estado celebrar convenios con los ayuntamientos para la prestación de los servicios sanitarios locales, así como promover, orientar, fomentar y apoyar, por conducto de la Secretaría de Salud, las acciones en materia de salubridad local a cargo de los Municipios con sujeción a la política nacional y estatal de salud, así como a los convenios celebrados en la materia. Asimismo, refirió que el ejecutivo local podrá convenir con los ayuntamientos la prestación de los servicios de salubridad social general concurrente y de salubridad local, cuando el desarrollo económico y social así lo requieran.

Señaló que de los mencionados preceptos puede concluirse que los Municipios no tienen competencia delegada de manera directa en la ley estatal para la prestación de servicios de salud a partir de los cuales puedan resultar aplicables las normas oficiales citadas en el presente asunto, lo que consideró importante, pues a partir de dichos preceptos locales, es necesaria la existencia de convenios entre los Municipios y el gobierno del Estado a través de la Secretaría Estatal para la prestación de los servicios contemplados en la Ley de Salud para el sistema nacional de salud, es decir, que mediante el modelo del sistema nacional de salud, las competencias pueden ser ejercidas por los Estados a través de la distribución directa de la Ley General, las cuales a su vez en el sistema estatal de Oaxaca pueden descentralizarse a los Municipios mediante convenios de coordinación, toda vez que la Ley Estatal de Salud no delega servicio alguno de manera directa a los Municipios, sino que se hace a través de los referidos convenios, señalando que esto no se actualizó en el caso concreto.

Precisó que si bien es cierto que existe un convenio entre el Instituto de la Mujer Oaxaqueña y el Municipio actor suscrito en mayo de dos mil ocho, su objeto se refiere al establecimiento de bases generales para la creación y el funcionamiento de la instancia municipal de las mujeres con acciones de capacitación a los servidores públicos e implementación de un programa municipal para la igualdad



de género, entre otras, sin que de manera alguna se otorgue competencia al Municipio en materias relacionadas con la aplicación de las normas oficiales en cuestión, por lo que no encuentra justificación para la asignación competencial directa en la materia de planificación familiar.

Consideró que no le asiste razón al Municipio actor respecto de que la norma impugnada sea inconstitucional al impedir instrumentar una política pública de salud que incluya la aplicación de anticonceptivos o medios abortivos a mujeres víctimas de violencia, pues los artículos 2° y 70 de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género no le asignan competencia al Municipio para la instrumentación de una política pública en materia de salud, y destacó que la propia ley define como violencia sexual: “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”.

Sostuvo que en contra del planteamiento del Municipio actor, a partir de las normas oficiales analizadas no puede desprenderse una eventual aplicación directa por parte de los Municipios, aun cuando se enfrentara un caso específico de violencia contra la mujer, ya que al no tener competencia para su atención deberá orientar los casos a hospitales o

*Sesión Pública Núm. 44*

*Jueves 2 de mayo de 2013*

clínicas estatales competentes y dar vista al Ministerio Público.

Se refirió al objetivo de la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005, relativo, a la planificación familiar, así como a su observancia y aplicación que corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, señalando que la diversa 046-SSA2-2005, en el punto relativo al campo de aplicación, se sostiene que será de observancia obligatoria para las instituciones Nacionales del Sistema Nacional de Salud, así como para los prestadores de servicio de salud de los sectores público, social y privado, que componen el Sistema Nacional de Salud y que su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil o administrativa que corresponda conforme a las disposiciones legales aplicadas.

Por ende, consideró que no es posible justificar que el Municipio actor tenga competencia para prestar los servicios a los cuales les resultarían aplicables las referidas normas mexicanas indicando que, la competencia para prestar servicio de salud por parte de los Municipios no se desprende la Ley General de Salud, ya que el Sistema Nacional de Salud sólo comprende instituciones federales y de las entidades federativas; y que 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. Señaló que ninguno de los dos supuestos se ha actualizado

en el orden jurídico concreto del Estado de Oaxaca; y que para que los Municipios puedan participar en las políticas nacional o estatal en materia de salud deben contar con la competencia para prestar los servicios correspondientes en la inteligencia de que los ámbitos de aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas no son extensivos para que los Municipios las apliquen directamente ya que sólo refieren su obligatoriedad al Sistema Nacional de Salud y a las entidades federativas.

Señaló que, aun suponiendo la existencia de los convenios que otorgasen competencia 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 la implementación de programas de salud y prevención general en el marco de las normas oficiales mexicanas referidas en la demanda, implicaría reconocer que la citada Norma constitucional tiene un alcance tal que sería capaz de hacer nugatoria las competencias derivadas de los sistemas nacional y estatal de Salud en relación con los Municipios y se estaría otorgando un reconocimiento explícito e inaceptable en el Sistema Nacional de Salud relativo a que las Constituciones locales podrían arrasar con la política pública en materia de salud y de salubridad general de alcance federal prevista en el artículo 4º de la Constitución Federal.

En ese tenor, consideró que 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, además de que reconocer la afectación competencial de los Municipios a expensas de las normas impugnadas sería tanto como admitir una inhibición general de los operadores de las normas oficiales mexicanas para implementar los protocolos de actuación ahí contenidos, dotando de mayor fuerza vinculante a la norma impugnada de la que realmente tiene.

Manifestó que de considerarse que el argumento del Municipio actor es fundado, se generaría una regresión de los derechos fundamentales de las mujeres e indicó que al momento de asumir que la reforma constitucional tiene un efecto inhibitor respectó de la posible política en materia sexual y reproductiva, los mil cuatrocientos noventa Municipios de los dieciséis Estados que cuentan con una disposición constitucional semejante, incluidos los del Estado de Oaxaca, podrían dejar de aplicar las Normas Oficiales Mexicanas en cuestión, como consecuencia de lo que se admite como efecto inhibitor, lo que no sólo sería contrario a la Constitución y al Sistema Nacional de Salud, sino a la lucha que se ha logrado respecto de la libertad sexual y reproductiva de las mujeres en términos jurídicos y sociales en nuestro país.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó interrogantes respecto del planteamiento propuesto. Señaló

que en la controversia constitucional el examen de la norma impugnada parte de la posible afectación al ámbito competencial del Municipio actor, tal como lo estableció este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 54/2009.

Indicó que constitucionalmente la materia de salud es concurrente entre la Federación y las entidades federativas, por lo que la participación de los Municipios en materia de salud debe estar sujeta a las leyes y convenios que los Municipios celebren con la entidad federativa correspondiente.

Refirió que la Ley estatal de salud del Estado de Oaxaca dispone la competencia municipal sujetándola a la legislación aplicable y a los convenios que celebren con el gobierno estatal para prestar servicios sanitarios locales o funciones de salud, en atención a lo señalado en los artículos 12, 13 y 14 de la citada ley.

Manifestó que es importante tomar en cuenta que la Norma Oficial Mexicana en materia de violencia de género vincula a las instituciones del Sistema Nacional de Salud y los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado, y señala que la vigilancia en su cumplimiento compete a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, pues con ello queda en duda la competencia legal directa del Municipio de prestar servicios

de salud, de salud sexual e información en materia de derechos sexuales y reproductivos a que refiere el proyecto. De igual forma, manifestó interrogantes respecto de que se hubiera verificado en la propuesta la existencia de un convenio entre el Municipio actor y el Gobierno local para realizar determinadas atribuciones en materia de salud, así como la certeza de que el Municipio sea el que preste el servicio de salud en su territorio.

Agregó que la prestación del servicio de salud público o privado, en los temas relativos a la planificación familiar la otorgan las unidades de servicio de salud y a ellos está dirigida la observancia de la Norma Oficial citada.

Manifestó que la controversia constitucional no es la vía para que este Alto Tribunal actúe como órgano consultivo así como para resolver las posibles violaciones a los derechos fundamentales de las mujeres, estimando que la mera existencia de la norma constitucional local no actualiza una lesión real y directa al ámbito competencial municipal.

Reiteró que la disyuntiva del proyecto respecto de que ordenamiento debe aplicar el Municipio actor se aleja totalmente de la finalidad de la controversia constitucional, ya que no es un medio consultivo ni tiene por objeto resolver conflictos virtuales o preventivos.

Por último, refirió que el precedente citado en el proyecto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Costa Rica, es distinto al caso en estudio, ya

que en éste último se trata de verificar una posible afectación competencial, por lo que se manifestó en contra del proyecto al ser infundada la presente controversia constitucional toda vez que no se actualiza una invasión de esferas competenciales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta e indicó que en el asunto inmediatamente posterior a éste que se encuentra bajo su ponencia, se realizó un planteamiento casi idéntico al que se estudia.

Consideró que el proyecto establece una argumentación compleja respecto de la competencia constitucional en materia de salud, señalando que el punto neurálgico es 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, siendo una competencia de ejecución y no una competencia normativa.

Indicó que la distinción entre competencia normativa y competencia de ejecución ya ha sido estudiada por este Tribunal Pleno y recordó la controversia constitucional 54/2009 en la que manifestó que lo que pretende la Norma Oficial Mexicana es resolver un problema de salud pública.

En ese sentido, citó diversos planteamientos del caso “Artavia Murillo y otros vs Costa Rica”, así como de la

resolución de “Gelman vs Uruguay”, ambos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió lo manifestado por los señores Ministros Cossío Díaz y Valls Hernández, señalo que dividiría su exposición en tres partes.

En primer lugar, consideró que en la presente controversia constitucional no existe una invasión de competencias, tomando en consideración lo señalado en el artículo 115 y 4° constitucionales, así como en los precedentes de este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 84/2007, 60/2008 y 59/2009, los cuales no compartió.

Estimó acertado que el proyecto supla la queja al establecer que existe interés del Municipio actor con fundamento en el artículo 73, fracción XVI, y 4° constitucionales, en tanto que en dicha fracción se delega en una ley general la distribución de competencias, por lo que en este caso sí existe un punto de contacto de invasión de competencias.

En segundo lugar, manifestó interrogantes sobre la existencia de un conflicto entre el artículo 12 de la Constitución local impugnada y las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud pública. Señaló que en cuanto a la relacionada con la violencia familiar no existe conflicto alguno precisando que si se analiza el artículo 12



controvertido con dicha norma oficial se advierte que pueden coexistir.

Por otro lado, señaló que en cuanto a la Norma Oficial Mexicana 2005-93, relativa a la planeación familiar sí podría existir un conflicto, ya que se refiere a anticonceptivos más no a la fecundación, en la inteligencia de que el citado artículo 12 de la constitución local prevé que la vida comienza a partir de la fecundación y no de la concepción, por tanto, el dispositivo intrauterino y la pastilla del día siguiente podrían entrar en conflicto; sin embargo, votaría en contra del proyecto por los efectos que implica ya que un artículo constitucional local no puede impedir el cumplimiento de una obligación federal en materia de salud pública por lo que la invalidez de la norma impugnada afectaría temas sucesorios, de pensión alimenticia entre otros.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que al inicio de la discusión del asunto se pronunció a favor del sobreseimiento, al considerar que no se invadían facultades del Municipio y que ahora, en el fondo, es donde habrán de estudiarse los planteamientos respectivos.

Indicó que en la demanda no se alude a violación alguna al artículo 73, fracción XVI, de la Constitución y destacó que en ésta se presenta un preámbulo para determinar que existe una violación a la esfera competencial del Municipio refiriéndose a los argumentos del actor en este sentido.

Manifestó que de dicho preámbulo se desprende que no se establece de manera específica una competencia en ese sentido, sino un conflicto hipotético de aplicación de leyes, pues no se está comparando la aplicación de las leyes o de la propia Constitución local en la reforma con la Constitución Federal, sino que la reforma constitucional entra en conflicto en la ejecución y aplicación de las leyes de carácter estatal, de la Norma Oficial Mexicana y de algún tratado internacional, sobre todo, de lo establecido en la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres para una Vida Libre de Violencia.

Por ello, consideró que no se está ante ningún problema de constitucionalidad.

Precisó que debe darse lectura a la Constitución estatal de Oaxaca en su integridad pues si se lee de forma individual el párrafo controvertido, se obtiene una connotación distinta, ya el artículo 12 que prevé 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”, se refiere a la protección al derecho a la vida y no a la salud.

Se refirió a los párrafos quinto y sexto del citado numeral de donde se desprende que 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 señale la ley, respecto de la Ley de Acceso a las Mujeres a

una Vida Libre de Violencia y, por ende, el gobierno del Estado y los gobiernos Municipales se coordinarán para establecer un sistema estatal que asegure el acceso de las mujeres a este derecho conforme a lo previsto en el citado precepto. Por ello, consideró que la lectura de la Constitución de la entidad debe hacerse de manera armónica.

Mencionó que el artículo 8° de la referida Constitución local prevé que “Tendrán derecho a un proceso penal acusatorio oral y se regirá por los principios de máxima publicidad”, respecto de lo cual, precisó que el gobierno del Estado de Oaxaca, adoptó dicho sistema y está obligado a que todas las víctimas u ofendidos tengan derecho a recibir la asesoría jurídica y a que coadyuven con el Ministerio Público.

En relación con la fracción III del mencionado precepto indicó que si se cometió violencia sobre ellas tendrán derecho a recibir desde la comisión del delito esta asesoría, así como atención médica y psicológica de urgencia y resguardo de su identidad, aunado a que el Ministerio Público garantizará la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general de todos los sujetos, como también a las medidas cautelares y provisionales necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

Por ende, estimó que estas reformas se están llevando a cabo en las entidades en las que se está adoptando el

nuevo sistema penal, aunado a que el Código Penal prevé que no será punible el aborto 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.

Mencionó que el artículo 60 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca se refiere a la atención médica de aquellos que hubiesen 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, por lo que se establece la posibilidad de que sean atendidas en el sistema público.

Por ende, consideró que en relación con el planteamiento relativo a que se invade la esfera de competencia del Municipio porque se está determinando la existencia de una protección a la vida desde determinado momento, la competencia no corresponde al Municipio.

Por otra parte, estimó que respecto de los planteamientos relativos a que se está ante un problema de salud, manifestó que el último párrafo del artículo 115 constitucional obliga a los Municipios a respetar tanto la legislación estatal como la federal, de ahí que no encuentre en el argumento del actor una impugnación a la Constitución, sino un conflicto de aplicación futuro que pudiera llegar a

darse de leyes en tiempo y espacio, ante lo cual, manifestando que la controversia constitucional no es el medio idóneo para combatir esta situación.

Por ello, consideró que el hecho de declarar la inconstitucionalidad del precepto no implicaría prohibir a las mujeres oaxaqueñas la protección que solicitan, sino que sólo se delimitaría la procedencia de las controversias constitucionales por cuestiones que no están relacionadas con la inconstitucionalidad de una ley, sino por conflictos de aplicación en el tiempo y el espacio.

Asimismo, recordó que las Normas Oficiales Mexicanas son ordenamientos de carácter técnico cuyo objeto consiste en dar instrucciones y determinar los procedimientos para llevar a cabo las especificaciones que indica, por lo que no es posible sostener que existe contraposición entre una norma oficial y la legislación federal y local. Por ello, se manifestó en contra de la propuesta.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó su preocupación por la defensa de los derechos humanos y la procuración de su respeto irrestricto, especialmente los de las mujeres.

Refirió que en el presente caso, la problemática descansa sobre cuestiones de competencia de los Estados y no sobre el concepto de inicio de la vida establecido en la Constitución Federal o en cualquiera de las leyes correspondientes.

*Sesión Pública Núm. 44*

*Jueves 2 de mayo de 2013*

Indicó no compartir el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al no ser motivo de análisis en controversias constitucionales.

Recordó que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, votó en contra de abandonar el criterio sostenido al considerar que los precedentes no eran aplicables al caso concreto, sin pronunciarse sobre la validez o no del sustento de la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas para toda autoridad.

Compartió la consulta al considerar que existe una invasión de esferas competenciales que impiden a una autoridad constreñida por una norma obligatoria a actuar en un determinado sentido confrontando a esta misma autoridad con las Normas Oficiales Mexicanas que le imponen ciertas obligaciones.

Recordó que las Constituciones de los Estados tienen una finalidad orgánica en el régimen interior de cada entidad siendo acotada por las normas de la Constitución Federal, que determina las características y aspectos que por su naturaleza sólo corresponden al propio Constituyente.

Asimismo, indicó que los derechos humanos sólo son materia de la Constitución General con lo que el Constituyente dejó para sí dicha facultad conforme a la naturaleza esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Ley Fundamental del

Estado, correspondiendo establecer las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en toda la República, así como reconocer y conceptualizar los derechos que resultan indispensables para el desarrollo integral del ser humano en el plano individual y colectivo, ya que si bien este Alto Tribunal 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.

Manifestó que los derechos humanos son universales y el tratar de otorgarles un contenido diferente sería contrario a nuestro sistema constitucional, propiciando injusticia, desigualdad y discriminación, al tratar de manera diferente respecto de derechos que deben ser iguales para todos.

Reiteró que no pueden establecerse derechos fundamentales distintos en un Estado y otro y 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.

Señaló que el artículo 1º de la Constitución determina que los derechos humanos sólo están y pueden estar en ella y en los tratados internacionales, excluyendo su configuración en las Constituciones de los Estados y lo determinado en el artículo combatido, reconfigura, establece

y da esencia a un derecho fundamental que sólo puede hacer el Constituyente, por lo que la norma impugnada debe declararse inválida.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó no compartir la afirmación de que hacer una argumentación en términos de derechos humanos implica violentar una decisión de este Alto Tribunal.

A las doce horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Valls Hernández no se incorporó después del receso.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que la reforma a la Constitución de Oaxaca, no es en materia de salud, pues el párrafo anterior del artículo 12 de esa Constitución, establece ese derecho en un párrafo distinto, de ahí que no puede llegarse a concluir que se vulneran o se invaden las atribuciones de Municipio actor.

Refirió que en el estudio se hace un análisis pormenorizado de diversos preceptos de la Constitución Federal, de la Ley General de Salud y 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 las mencionadas leyes, así como las demás disposiciones generales aplicables a la materia.



Agregó que aun partiendo de la base de que fuera una reforma en materia de salud, habría que hacer una investigación más a fondo sobre el tema consistente en si las facultades de los Municipios derivan directamente de la Constitución Federal en la materia o si es necesario, como lo establece la Ley General de Salud, celebrar convenios con los Estados, a fin de establecer el alcance de estas facultades, pero que aún cuanto sea correcta esa premisa, su concusión consiste en que el artículo 2º, en el párrafo que se impugna, no puede generar una invasión a la esfera competencial del Municipio.

Indicó que en el estudio se hace referencia, en primer lugar, a las competencias en materia de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia y a las diversas leyes del Estado de Oaxaca, sin que se advierta que lo dispuesto en ellas invada las facultades que tienen los Municipios sobre violencia contra las mujeres, violencia de género, planeación familiar, orientación en educación sexual. En cuanto a la NOM-046-SSA2-2005, violencia familiar, sexual, y contra las mujeres, criterios para la prevención y atención, estimó que no puede generar como una consecuencia directa y necesaria e inmediata, la circunstancia de que el Municipio no pueda prestar los servicios en ella establecidos, los cuales se prevén también en la Ley General de Salud, a las personas que de manera informada así lo decidan, porque este tipo de acciones encuentra su asidero en los párrafos que señalan que “toda mujer tiene derecho a una

vida libre de violencia de género, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Explicó que la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se cita en el proyecto, no puede servir de sustento a la conclusión a la que se llega en el proyecto, porque se trata de una denuncia de afectación al ámbito de derechos fundamentales protegidos a una persona en lo particular.

En ese tenor no compartió la afirmación del proyecto en el sentido de que con motivo de la reforma al artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, se establezca el derecho a la protección a la vida de manera absoluta e inderrotable, porque se trata de un enunciado que corresponde a un texto constitucional, lo que no implica que en la práctica ese derecho no pueda 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. Preciso que en el proyecto se hace mención a los casos del delito de violación y sus antecedentes y a que no se tocó la legislación penal en la que se establecen las excluyentes de responsabilidad en determinados casos de aborto, las cuales siguen vigentes en el propio Estado de Oaxaca.

Por ende, reiteró los razonamientos que expresó para sostener el sobreseimiento, independientemente de que comparte los señalamientos de algunos de los señores

Ministros que han hecho uso de la palabra en contra del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó no estar conforme con el sentido del proyecto sin dejar de reconocer el elaborado desarrollo que implican todos sus párrafos y la conclusión que alcanzan.

Señaló no entender que en la discusión suscitada se pudiera considerar que el tema de los derechos humanos no podría abordarse en ese tipo de controversias, toda vez que 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.

Estimó que en el proyecto se desarrollan adecuadamente las distintas libertades que tienen los gobernados en relación con la libertad sexual, la libre opción y señalado aquellas disposiciones que buscan evitar la violencia para las mujeres; sin embargo, en contra de todas esas posiciones en el territorio conceptual, cuestionó si alguien podría afirmarse si del derecho a la vida surge precisamente el derecho a la salud, el instrumento que le permite dar continuidad, calidad y plenitud; y si de tal suerte también se pueda concluir que el derecho a la salud necesariamente esté subordinado a un derecho a la vida.

Consideró que esas posiciones enteramente dogmáticas y comprensibles, tendrían lugar cuando la controversia pusiera en un punto de colisión entre dos

facultades que se pudieran considerar invadidas, la Federación contravirtiendo al Estado por su Constitución, pero si luego de estudiar el régimen competencial sólo se advierte que al Municipio le corresponde la aplicación de una serie de normas sin que tenga una competencia regulatoria, permite concluir que no existe ese punto de contacto entre las facultades de uno y otro este en contradicción, como para suponer que debieran analizarse aquellos conceptos siempre profundos e interesantes a que se ha hecho referencia.

En ese tenor se manifestó en contra del proyecto, por considerar que las normas combatidas no tienen un choque inmediato o colisión contra las facultades que tiene atribuidas constitucional y legalmente el Municipio y, por ende, manifestó que la conclusión del proyecto no satisface este tipo de conflictos, por lo que con ello, se justifica que el tema tratado no pasa por una serie de conceptos válidos, y, por ende, no resultan el soporte de una decisión competencial que no se afecta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que el tema del derecho a la vida ha sido abordado por este Tribunal Pleno en diversas ocasiones, que está inmerso en los contenidos de estas controversias constitucionales a partir de una invasión de esferas de competencia, o bien, de la obstaculización del ejercicio de éstas o de la no existencia de las mismas, pero vinculadas a un tema constitucional local que genera la confrontación de la Constitución local con

la Constitución Federal, por el Municipio actor alegando tener competencia o una afectación.

Agregó que en el caso, en el análisis de la norma constitucional, a diferencia de los precedentes, se establece como una condición necesaria para verificar si la obstaculización de las competencias municipales cumple con sus propias condiciones de validez, analizar si existen las competencias municipales que afecten el cumplimiento de una competencia del Municipio a fin de determinar la invalidez de la disposición constitucional local impugnada.

Expuso que el artículo 12, párrafo sexto, de la Constitución del Estado de Oaxaca, configura un derecho a la vida que podría exceder los máximos de protección previstos a nivel federal, por lo que constituye un exceso en el ejercicio de las potestades, 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, subir a la Constitución en su análisis, para bajarlo a la competencia.

Agregó que se ha entendido que se obstaculizan las atribuciones municipales respecto de las cuales resultan de observancia obligatoria la Norma Oficial Mexicana. Recordó que al resolver la controversia constitucional 54/2009, el 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 las entidades federativas por la Ley General de Salud. Destacó que la NOM-046-SSA2-2005 no constituye una fuente normativa de competencias diversa a la distribución efectuada en el marco nacional de salud, sino que en ella se establecen las condiciones técnicas para que, entre otros prestadores de servicios, las autoridades que tienen conferidas atribuciones en materia de salubridad general, la presten con parámetros homogéneos y articulados dichos servicios.

Añadió que 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-046-SSA2-2005. Al respecto, señaló que 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, indicando el contenido de dicha disposición se retomó en la Ley Estatal de Salud de Oaxaca.

En ese tenor, señaló que tanto en la Ley General de Salud como en la legislación estatal en materia de salud, se reconocen dentro del género de los servicios de salubridad general, los relativos a la asistencia social, que sustenta no solamente que la de planificación familiar es suficiente, sino los relativos a encomendar a la función de atender a víctimas de delitos y el maltrato de personas en situación de desamparo. Añadió que 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.

En ese orden de ideas, consideró que el Municipio cuenta con las atribuciones necesarias para la prestación de servicios de asistencia social como competencia de ejecución en materia de atención a víctimas de delitos sexuales en términos de la Ley General de Salud y la legislación estatal, que constituyen un rubro de salubridad general y por ende, debe observar que al ejercer sus atribuciones de atención a víctimas de delitos de esta naturaleza, se ofrezcan los métodos anticonceptivos en prevención y promoción, así como los métodos anticonceptivos de emergencia a los que se refiere la NOM-046-SSA2-2005, y 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.

Por último, manifestó que los razonamientos expuestos y el desarrollo del proyecto, respecto de los cuales formulará un voto, serían los que lo llevarían a participar de la propuesta del proyecto, así como los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que dado lo avanzado de la hora sólo se referiría a cuestiones fundamentales y formularía un voto para incorporar muchos de los argumentos que han externado los señores Ministros para reforzar los razonamientos de su propuesta.

Señaló que el problema fundamental que subyace es el de los derechos humanos y en particular, el de las mujeres frente a un precepto constitucional local, respecto del cual el proyecto propone que no era materia de la controversia y consecuentemente centrar el análisis en si existe una invasión de competencias.

Señaló que difiere de lo expuesto por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que no deriva expresamente de la Constitución una competencia municipal, por lo que no puede haber una invasión de competencias, en primer lugar, porque la salud es una facultad concurrente y es salubridad general en términos de la Constitución, aunado a que el



Constituyente estimó que la coordinación en principio debería ser en esta materia, entre la Federación y las entidades federativas, lo que podría constituir el criterio de que la Constitución se debe dar con los Estados y el Distrito Federal y no directamente con los Municipios, aspecto en el que no profundizará en este momento.

Agregó que lo anterior genera una importante cadena de razonamientos, en primer lugar, tomando en cuenta los criterios establecidos por el Tribunal Pleno, qué debe entenderse por salud, que las leyes generales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, desde su origen internacional su aceptación y formulación en derecho objetivo vigente, forman parte de la salud en un sentido amplio estableciéndose directamente obligaciones para el Municipio.

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

Cuestionó sobre el hecho de que esto esté establecido de esta manera, ya que se resta a los Municipios la posibilidad de sostener que sí tienen competencia y responsabilidades en la materia, que derivan de las obligaciones constitucionales primero, y después de las

estrictamente legales que surgen de otras leyes y de las Normas Oficiales Mexicanas que los obligan, porque en sus campos de aplicación por definición expresa de las dos normas fundamentales mencionadas se señala que todos están obligados a cumplirlas. Indicó que si eso excluye que los Municipios no tengan competencia, no lo comparte; sin embargo, solamente expresó las razones por las que sostiene el proyecto en el punto esencial de la discusión.

Estimó que los Municipios sí tienen ciertas competencias que derivan directamente de la Constitución y que conforme al escalonamiento o el engarzamiento en la materia tan especial, llegan a través de este sistema normativo hasta establecerse esas competencias concretamente a nivel municipal.

Manifestó respetar las posiciones de los señores Ministros, en específico las referidas a este tema y que consideran que en el caso, no puede determinarse que se afecten las competencias del Municipio. Estimó que sí existen y que sí se violentan, pero el hecho de que el Código Penal establezca determinadas exculpantes de responsabilidad específicas de ciertos casos; sin embargo, consideró que el problema consiste en determinar si desde la fecundación se estima que hay una persona nacida, aunado a que 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 podría traer

aparejadas responsabilidades, y el hecho de que en un Código Penal se establezcan ciertas, específicas y reducidas condiciones para que eso no opere, no le quita el aspecto que se está cuestionando, consistente en que se violentan, a juicio de Municipio, las competencias que tiene para proteger los aspectos mencionados.

Reiteró que sostendrá el proyecto el cual, en su caso, enriquecerá con los argumentos que se han vertido en esa sesión y que en su oportunidad, formulará un voto de minoría.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez del decreto 1383 de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual se reformó el artículo 12 de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dice: “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”, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza votaron a favor de la propuesta y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

Por tanto, el Tribunal Pleno resolvió la presente controversia constitucional en los siguientes términos: “PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del decreto 1383 de la Sexagésima Legislatura del estado de Oaxaca, mediante el cual se reformó el artículo 12 de la Constitución Política de esa entidad federativa, en la porción normativa que dice: “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”. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

Dada la decisión adoptada en contra del proyecto, el Tribunal Pleno determinó retornar el asunto para la elaboración del engrose correspondiente, al señor Ministro que corresponda conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

A continuación el secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

**II. 2. 62/2009**

Controversia constitucional 62/2009 promovida por el Municipio de Uriangato, Estado de Guanajuato en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, demandando la invalidez del párrafo segundo artículo 1º de la Constitución Política de esa entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 16 de mayo de 2009. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del decreto de la Sexagésima 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”.*

Asimismo el secretario general de acuerdos informó que el lunes veintinueve de abril del presente año, la Síndico del Municipio de Uriangato, Estado de Guanajuato, en

representación del honorable Ayuntamiento de dicha entidad, presentó un documento a través del cual pretende desistirse de la presente controversia constitucional.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que el presente asunto es casi idéntico al resuelto inmediatamente antes, por lo que el Tribunal Pleno deberá determinar primero si es procedente el desistimiento planteado toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida contra una norma general y solicitó, por economía procesal, que se sometiera a votación si se reiteraban las votaciones emitidas por los señores Ministros al resolver la controversia constitucional 104/2009.

En atención a la solicitud anterior el señor Ministro Presidente Silva Meza sometió el asunto a votación:

Sometido a votación determinar si es procedente el desistimiento planteado en representación del Municipio de Uriangato, Estado de Guanajuato, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, el Tribunal Pleno determinó que es improcedente el desistimiento planteado.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez del decreto de la Sexagésima 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”, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza votaron a favor de la propuesta y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

Por tanto, el Tribunal Pleno resolvió: “PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del decreto de la Sexagésima 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. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

Dada la decisión adoptada en contra del proyecto, el Tribunal Pleno determinó retornar el asunto para la elaboración del engrose correspondiente, al señor Ministro que corresponda conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para emitir los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados en el párrafo anterior. Enseguida, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública que se celebrará el lunes seis de mayo de dos mil trece, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.