



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 7 3
O R D I N A R I A
LUNES 5 DE AGOSTO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y seis minutos del lunes cinco de agosto de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se incorporó durante el transcurso de la sesión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números setenta y dos ordinaria y seis solemne celebradas, respectivamente, el jueves once de julio y el jueves primero de agosto del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

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 del cinco de agosto de dos mil diecinueve:

I. 53/2016

Controversia constitucional 53/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud, modificada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez los puntos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; en los términos y para los efectos de los considerandos sexto y séptimo de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

El señor Ministro Laynez Potisek observó que, en el considerando de la oportunidad, el proyecto indica en su página catorce que “El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California impugna la modificación [...] de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 [...] dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, lo que nos conduce a la conclusión de que se trata de una norma general”.

Sugirió establecer en el proyecto que no por su publicación en el Diario Oficial de la Federación las normas pueden considerarse como generales, sino por sus disposiciones abstractas e impersonales, tal como se resolvió el recurso de reclamación 33/2010-CA derivado de la controversia constitucional 66/2010, en el sentido de que las Normas Oficiales Mexicanas: “si bien se trata de actos formalmente administrativos, son materialmente legislativos, pues trascienden a la esfera de los gobernados creando, modificando y extinguiendo situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales”.

En este momento se incorporó al salón de sesiones la señora Ministra Piña Hernández.



Sesión Pública Núm. 73

Lunes 5 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo (modificado), tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone desestimar la causa de improcedencia esgrimida por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, en el sentido de que el Poder Ejecutivo actor únicamente combatió el primer párrafo de la modificación al punto 6.4.2.7. de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, al no mencionar al resto de las disposiciones que conforman el acto impugnado; en razón de que en su argumento total aduce violaciones al procedimiento legislativo que culminó con la modificación contenida en todo el acto reclamado.

Asimismo, se propone desestimar la diversa causa de improcedencia hecha valer por el Consejero Jurídico del



Sesión Pública Núm. 73

Lunes 5 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Poder Ejecutivo Federal, atinente a que la parte actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, pues no existe afectación a su esfera de atribuciones, en tanto que las modificaciones de mérito imponen, en el caso de embarazo por violación, una nueva carga a las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica estatales, y al personal médico y de enfermería que pertenezcan a las mismas, de prestar el servicio de “interrupción voluntaria del embarazo”, en los casos permitidos por la ley, a menores de doce a diecisiete años, sin requerir el consentimiento o autorización de sus padres o tutores; en razón de que es criterio de esta Suprema Corte que, aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad, órgano o poder que la promueve, debe existir un principio de afectación, en el caso, que el actor deberá prestar estos servicios de salud a través de sus instituciones, además de que se trata de una cuestión relacionada con el estudio de fondo del asunto.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con desestimar la segunda causa de improcedencia, pero sólo por la razón de que es una cuestión que debe analizarse en el fondo, no por la diversa razón que se expone en el proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Consejero Jurídico del



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Poder Ejecutivo Federal, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez de la “MODIFICACIÓN de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009”, publicada en el Diario Oficial de Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; en razón de que no se cumplió el proceso de modificación a las Normas Oficiales Mexicanas previsto en los artículos del 43 al 47 y 57 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización ni se surte el supuesto de excepción contenido en el numeral 51 del citado cuerpo normativo.

Explicó el proceso de elaboración y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas: 1) se elabora un anteproyecto por la dependencia a quien corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

actividad o materia a normalizarse, 2) el anteproyecto señalado debe someterse a la consideración del comité consultivo nacional de normalización que corresponda, 3) cuando la norma pueda tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales y, si no se incluye dicho análisis, el comité o la secretaría respectiva podrán requerirlo, 4) los anteproyectos se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo para que, en un plazo que no excederá a los setenta y cinco días naturales, formule observaciones, 5) la dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de treinta días naturales, 6) los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de que, dentro de los siguientes sesenta días naturales, los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización, 7) una vez concluido el plazo anterior, el comité consultivo nacional de normalización estudiará los comentarios y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días naturales, 8) las respuestas a los comentarios recibidos, así como de las modificaciones al



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

proyecto, se publicaran en el Diario Oficial de la Federación cuando menos quince días naturales antes de la publicación de la Norma Oficial Mexicana, y 9) una vez aprobadas por el comité respectivo, las Normas Oficiales Mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Resaltó que existen procesos específicos en los casos de emergencia y cuando una Norma Oficial Mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos. Asimismo, se destaca que el mencionado artículo 51 precisa, como regla general, que en la modificación a las Normas Oficiales Mexicanas deberá cumplirse el procedimiento precisado, pero establece la excepción de que “Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a Iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración”, especificando que tal excepción no se surtirá: “cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas”.



Puntualizó que en la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con el referido artículo 51 —adicionado el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis— se señaló: “Se propone que las dependencias competentes puedan cancelar o modificar normas oficiales mexicanas cuando no subsistan las causas que motivaron su expedición, siempre que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas”.

Resaltó que, en el caso concreto, la modificación a la Norma Oficial Mexicana fue emitida por el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, con fundamento, entre otros, en el citado artículo 51, a fin de homologar el contenido de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 y guardar congruencia con la Ley General de Víctimas. No obstante, del contenido del párrafo primero del punto 6.4.2.7. se advierte que se modificaron los supuestos para la prestación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, en caso de violación, por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, cambiando los parámetros legales y, sobre todo, los requisitos, estableciendo dos supuestos no previstos en la NOM-046-SSA2-2005, eliminando un requisito previsto en esta y estableciendo que “El personal de salud que participe en el procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación, basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5, de la Ley General de Víctimas”.

Indicó que el proyecto concluye que la modificación impugnada no tuvo como origen la insubsistencia de las causas que motivaron la expedición de la Norma Oficial Mexicana, sino la necesidad de establecer las normas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo como resultado del delito de violación, así como las obligaciones del personal de los servicios de salud en los casos de violencia sexual o familiar, por lo que se estima que no se actualiza la excepción prevista en el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en tanto que el punto 6.4.2.7. de la NOM-190-SSA1-1999 se modificó para establecer: “En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que, de conformidad con el criterio establecido por este Tribunal Pleno en sesión privada de diecinueve de marzo de dos mil trece, con fundamento en el artículo 105, fracción I, párrafos penúltimo y último, constitucional — “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”—, la invalidez de la norma cuestionada puede alcanzarse por mayoría simple, con efectos entre las partes.

La señora Ministra Piña Hernández se posicionó en contra del proyecto porque el objetivo de la controversia constitucional es analizar una posible invasión de esferas competenciales, en términos del artículo 105, fracción I, constitucional, por ejemplo, mediante la promulgación de una ley o la emisión de un acto federal que impliquen un principio de afectación a las entidades federativas, para efectos de su procedencia, tal como lo ha resuelto este Tribunal Pleno; sin



embargo, estimó que este criterio no debe conllevar a estudiar, a través de una controversia constitucional, la validez de una norma general a partir de argumentos de violación de derechos humanos.

Apuntó que también existe el criterio de este Alto Tribunal en el sentido de que la falta de legitimación debe ser evidente porque, de lo contrario, debe desestimarse para abordar el estudio de fondo del asunto.

Estimó que primeramente deberían valorarse los conceptos de invalidez que impliquen la afectación o no del accionante en sus esferas competenciales.

Concordó con el proyecto en que, por razones técnicas, las violaciones formales procedimentales son de estudio preferente porque, de resultar fundadas, la norma reclamada dejaría de tener existencia jurídica; no obstante, no se puede llegar al extremo de invalidar una norma, por vicios en el procedimiento de su creación, a través de una controversia constitucional, cuando no invade la esfera de competencias del órgano actor, so pena de desnaturalizar este medio de control constitucional establecido por el Constituyente.

Anunció voto en contra del proyecto porque, en el caso concreto, la Norma Oficial Mexicana impugnada regula los criterios para la detección, prevención, atención médica y orientación para las personas involucradas en situaciones de violencia familiar o sexual, la cual resulta obligatoria para todos los órdenes de gobierno, en términos del Sistema



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Nacional de Salud, cuya emisión es exclusiva del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, con fundamento en el artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud —“La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento”—, de manera que los Estados no pueden alegar una invasión de esferas competenciales vía controversia constitucional.

Abundó que, en materia del derecho a la salud, el artículo 4 constitucional atribuye de manera expresa tanto a la Federación como a los Estados el carácter de autoridades, de conformidad con las leyes que expida el Congreso de la Unión, estableciendo así el sistema de facultades concurrentes en materia de salud, que implica a los tres niveles de gobierno y a las autoridades sanitarias previstas en el artículo 4 de la Ley General de Salud.

Añadió que, en términos del artículo 13 de la Ley General de Salud, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados en materia de salubridad general se puede dar de tres maneras: 1) las que corresponden al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud, 2) las que corresponden a los gobiernos de las entidades



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, y 3) las que corresponden tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Señaló que lo anterior resulta congruente con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en el sentido de que el eje rector de la salubridad general es la salvaguarda del derecho a la salud, el cual se debe garantizar de manera homogénea a todos los habitantes del país, conforme a una política nacional que define la Secretaría de Salud, es decir, a través de las Normas Oficiales Mexicanas, que prevén las condiciones de la prestación de los servicios de salud en el país, el Estado garantiza un servicio sanitario uniforme en todo el país, no obstante los diversos órdenes de gobierno, por lo que esa exclusividad es una atribución fundamental para asegurar la uniformidad en los principios, criterios, políticas y estrategias aplicables.

Recordó que este Tribunal Pleno se pronunció sobre la Norma Oficial Mexicana impugnada, previa a la modificación de mérito, en la controversia constitucional 54/2009, en cuya página setenta y nueve se dijo que “La materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa. En las materias que se consideran de salubridad general



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia”.

Con lo anterior, reiteró que, en el caso concreto, no existe una competencia de los Estados en relación con la regulación técnica de la prestación de los servicios de salud, susceptible de salvaguardarse vía controversia constitucional, sin perjuicio de la obligación de los Estados de aplicar la Norma Oficial Mexicana impugnada, en el contexto del Sistema Nacional de Salud, conforme al artículo 9 de la Ley General de Salud, por lo que tendría que declararse infundado el presente asunto por ausencia del principio de afectación y, por tanto, legitimación del actor para impugnar la norma en cuestión.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá estimó que debe reconocerse legitimación al Poder Ejecutivo local porque le corresponde aplicar la norma reclamada.

En el fondo, anunció voto favorable al proyecto, pero con un voto concurrente para enfatizar que no se trata del supuesto de excepción previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues las causas



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que originaron la Norma Oficial Mexicana subsisten, a saber, las obligaciones internacionales, entre otras, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como la obligación positiva de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual.

La señora Ministra Esquivel Mossa estimó que las controversias constitucionales no sólo tienen como materia una posible afectación a la competencia de las autoridades actoras, sino otro tipo de lesiones jurídicas, como la imposición de suministrar atención médica a las víctimas, por lo que resulta procedente la presente.

En relación con el fondo, no compartió la invalidez propuesta porque las nuevas obligaciones establecidas por la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 se formularon en acatamiento a la Ley General de Víctimas, publicada el nueve de enero del dos mil trece, reformada por decreto publicado el tres de mayo del dos mil trece.

Agregó que en el párrafo segundo de la parte considerativa de la modificación reclamada se puede leer: “Que a partir de la publicación de la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013, se considera necesario la modificación de los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 en el cuerpo de la Norma, a efecto de homologar el contenido de estos numerales a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de



Víctimas”, siendo que el artículo 5, párrafos octavo y noveno, de la citada ley general contempla: “Debida diligencia.- El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho. El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas”.

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que no integraba esta Suprema Corte cuando se estableció el criterio en sesión privada de diecinueve de marzo de dos mil trece, además de expresar dudas sobre la interpretación *contrario sensu* del artículo 105, fracción I, párrafo penúltimo, constitucional, es decir, no requerir ocho votos de los señores Ministros para declarar la invalidez de una norma general.

Consideró que el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización debe interpretarse integralmente en el sentido de que, aun cuando subsistan los elementos que llevaron a la emisión de la Norma Oficial Mexicana



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

originalmente, no se crean cargas adicionales y excesivas para los particulares, sino para las autoridades, además de que la norma del caso concreto atiende una realidad dramática en el país, a saber, los embarazos por violaciones, sobre todo en menores de edad y en el sector rural, ante lo cual resulta particularmente delicado el tema. Por estas razones y con reserva de criterio, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, con excepción de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa, los actuales integrantes del Tribunal Pleno ya han declarado la invalidez de disposiciones impugnadas por mayoría simple, en los términos del criterio adoptado en la referida sesión privada, a saber, en las controversias constitucionales 65/2012, 66/2012, 67/2012, 48/2015 y 109/2017.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que el proyecto es correcto en que la modificación impugnada no siguió los pasos establecidos en la ley; empero la señora Ministra Piña Hernández tiene razón en que debe estudiarse previamente si realmente existe una afectación a la actora, coincidiendo en que no existe ningún conflicto competencial en el caso, además de que la Ley General de Víctimas establece las obligaciones cuestionadas. Por ello, se posicionó en contra del proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó que, en una controversia constitucional en contra del horario de verano,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

interpuesta por las autoridades del —entonces— Distrito Federal, este Tribunal Pleno aceptó la procedencia de dicha controversia, y determinó que era inconstitucional la norma cuestionada por una violación de competencias al Congreso Federal porque el horario se tenía que establecer mediante ley, no mediante decreto presidencial, mas no por invasión a las competencias del —entonces— Distrito Federal.

Recontó que el criterio establecido en ese precedente fue con base en un principio de afectación amplio, lo cual ha evolucionado desde entonces. Coincidió en que, aun cuando un asunto no sea estricta, eminente y exclusivamente sobre una cuestión competencial, debe haber un principio de afectación, relacionado necesariamente con una atribución constitucional de la entidad federativa para poder ocurrir en controversia constitucional pues, de lo contrario, se desvirtuaría la finalidad de este mecanismo de control constitucional. En ese tenor, coincidió con el desarrollo argumental de la señora Ministra Piña Hernández, en cuanto a que, en el caso, las entidades federativas no tienen competencia regulatoria en cuanto a las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, por lo que no resultaría procedente la controversia constitucional.

Adelantó que, en caso de superarse esta parte de la procedencia, se posicionará en contra del estudio de fondo del proyecto porque el artículo 51, párrafo tercero, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización —“Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando se pretendan



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales mexicanas”— no debe leerse con rigor técnico, sino advertir si se trata de una carga para los particulares o a las instituciones del Estado. En el caso, indicó que la norma cuestionada está dirigida fundamentalmente a la mujer en general y adolescente, pero simplificando los requisitos, no complicándolos ni agregando otros.

Recordó dos precedentes de la Segunda Sala en relación con este tema. En el primero, se concedió el amparo a diversas mujeres víctimas del delito de violación que, conforme con la anterior Norma Oficial Mexicana, tenían que recurrir forzosamente a acusar a su agresor ante el ministerio público y esperar la autorización de éste para que se les practicara la interrupción del embarazo. En el segundo, se aplicó la nueva Norma Oficial Mexicana, y ya no se exigió a la mujer acudir a la autorización del ministerio público para la interrupción del embarazo.

Resaltó que es obligación de este Tribunal Constitucional interpretar esta Norma Oficial Mexicana con perspectiva de género, además de que el artículo 5 de la Ley General de Víctimas parte del principio de buena fe, esto es, no se exige al hospital ni a las instituciones de salud públicas corroborar el dicho de la víctima.

Recapituló que estará en contra del proyecto porque el citado artículo 51, leído con perspectiva de género, genera la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

excepción para no acatar el procedimiento para la modificación de la Norma Oficial Mexicana impugnada.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que el considerando de procedencia y causas de improcedencia ya fueron aprobados; no obstante, valoró que debe analizarse en el fondo primeramente si realmente existe una invasión competencial o no. En el caso, estimó que es infundado el concepto de invalidez alusivo a la violación en el procedimiento de creación de la norma impugnada, por las razones indicadas por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 54/2009.

El señor Ministro Franco González Salas concordó con que, en estos casos, se requiere únicamente una mayoría simple para declarar la invalidez de la norma con efectos entre las partes.

En cuanto al fondo, se inclinó en favor del proyecto porque, aunado a las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno, en el caso se violentó el procedimiento de creación de la norma, por lo que se da el principio de afectación, de conformidad con varias tesis de esta Suprema Corte.

Explicó que la controversia constitucional también tiene por objeto vigilar la regularidad constitucional, lo cual implica los procedimientos establecidos para la expedición, modificación o abrogación de las normas generales. Anunció voto concurrente.



El señor Ministro Aguilar Morales concordó con la posibilidad de que por mayoría simple se declare la invalidez de una norma general en las controversias constitucionales.

Respecto del fondo, se manifestó en contra de la propuesta, en tanto que lee en forma diversa el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a saber, si bien, por regla general, para modificar una Norma Oficial Mexicana se tiene que seguir el procedimiento de creación, la excepción es cuando no persisten las causas que le dieron origen, con la condición de que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas. Agregó que una interpretación teleológica de esta disposición, a la luz del artículo 1 constitucional, arrojaría que la finalidad del legislador para establecer esta excepción fue agilizar su modificación, con el objeto de ampliar la protección de los derechos humanos y facilitar su ejercicio o reparar una violación.

Por lo anterior, si bien en el caso la modificación cuestionada no agotó el procedimiento de creación, en los términos estrictos que señala esta ley y a pesar de que se varían los requisitos, las medidas adoptadas son en pro de los gobernados, no de las autoridades, además de que atiende a lo previsto en la Ley General de Víctimas, por lo que cumple el mandato constitucional del artículo 1 constitucional, al proteger con mayor eficacia los derechos fundamentales de las mujeres, particularmente de las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

menores, en cuanto a su vida, salud, integridad física y proyecto de vida.

Destacó que, conforme con la Ley General de Víctimas, toda víctima de violación sexual debe tener presunción de credibilidad para efectos de la interrupción voluntaria del embarazo en el caso de menores de edad, incluso, aun de haber dado su consentimiento sería nulo, ya que, en todo caso, se convertiría en una violación sexual, con independencia de que el sujeto pasivo sea o no imputable penalmente.

Exhortó al Tribunal Constitucional a tomar en cuenta los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de violencia sexual en México respecto de mujeres menores, a saber, nuestro país ocupa el primer lugar mundial en este tipo de delitos y, cada año, más de cuatro millones y medio de niñas y niños son víctimas de abuso sexual; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha reportado que una de cada diez mujeres menores de veinte años en México ha sido víctima de abuso sexual en algún momento de su vida; asimismo, el Senado de la República comunicó en el foro "Datos alarmantes sobre el abuso sexual infantil en México" que el ochenta por ciento de los agresores son familiares directos.

Por estas razones, indicó que si las normas impugnadas atienden una realidad ineludible para brindar una protección más amplia y eficaz a los derechos humanos



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de las mujeres embarazadas por consecuencia de una violación sexual y procurar la reparación del daño, no debería realizarse una interpretación estricta del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en tanto que la Norma Oficial Mexicana en cuestión se ajusta u homologa a la Ley General de Víctimas.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que los precedentes de este Tribunal Pleno en materia de controversias constitucionales apuntan a que, cuando la causa de improcedencia implica estudiar el fondo, es útil pronunciarse respecto del fondo.

Observó que, aun cuando ahora se ventila únicamente la procedencia del juicio, las participaciones de los señores Ministros han versado sobre el fondo del asunto.

Se reiteró por la procedencia del presente asunto y, por tanto, por declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer, pues se vinculan con un aspecto del estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la procedencia ya fue votada, por lo que se está analizando el fondo del asunto.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en contra del fondo del asunto, en tanto que no existe la violación aducida en los conceptos de invalidez de la actora.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que reiteradamente ha votado por la procedencia de la controversia constitucional no sólo por la invasión de esferas competenciales, puesto que la Constitución no es expresa en ese sentido, sino respecto de la constitucionalidad en general, además de que la ley reglamentaria de la materia contempla un principio de afectación; por tanto, ha estimado que las controversias constitucionales sirven, incluso, para defender derechos humanos.

En el caso concreto, estimó que existe una incidencia en las atribuciones y facultades del Estado porque se le obliga a aplicar la Norma Oficial Mexicana en cuestión, por lo que resulta procedente el caso, incluso porque la violación aducida al procedimiento implica un estudio de fondo.

Por lo que ve al fondo, no compartió el proyecto porque el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización debe leerse como una regla general, esto es, acatar el procedimiento de creación de las Normas Oficiales Mexicanas para su modificación, y una excepción en su párrafo segundo, en el sentido de que, cuando hay un cambio de circunstancias fácticas o jurídicas, no se requiere cumplir todo el procedimiento, salvo que se establezcan mayores requisitos. Observó que el proyecto sostiene que se establecen mayores requisitos a la entidad federativa, lo cual no compartió porque, realmente, se está facilitando el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

acceso a las víctimas para interrumpir un embarazo derivado de una violación.

Puntualizó haber votado reiteradamente en este Tribunal Pleno y en la Sala en favor del derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo, el cual debe tutelarse aún más en caso de violación, por lo que los procesos respectivos deben ser accesibles, cercanos, rápidos y pronto. Así, de resolverse en este caso con una interpretación rigorista acerca del proceso de modificación de una Norma Oficial Mexicana, se perjudicaría este derecho de las mujeres y las niñas, siendo que este Tribunal Pleno debe mandar un mensaje muy claro de que se protegen sus derechos, máxime que la Norma Oficial Mexicana combatida facilita el acceso del derecho constitucional de libertad sexual de las mujeres violentadas de manera grave, de acuerdo con los índices y estadísticas graves del abuso y maltrato hacia las mujeres y las niñas, especialmente a las pobres e indígenas.

Recalcó que el citado artículo 51 pretende que las Normas Oficiales Mexicanas, cuando urja su modificación, no requieren cumplir todo un procedimiento abigarrado, sino que sea de manera clara y expedita. En la especie, advirtió que la modificación reclamada obedeció a la reforma de la Ley General de Víctimas de tres de mayo de dos mil trece, en la que se previó que a toda víctima de violación sexual se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia, además de que el contenido de la Norma Oficial



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Mexicana resultante protege de mejor manera los derechos de las mujeres y de las niñas.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo aclaró que el proyecto no analiza el contenido de la modificación combatida, sino únicamente si cumplió o no el procedimiento establecido en la ley para esta modificación. Recalcó que la finalidad del proyecto no es complicar el acceso a los servicios de salud en comento, sino estrictamente estudiar el procedimiento de modificación, cuya violación se adujo. En ese sentido, sostendría su proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la "MODIFICACIÓN de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009", publicada en el Diario Oficial de Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, respecto de la cual se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pardo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Rebolledo votaron a favor. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto aclaratorio.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al señor Ministro ponente si pudiera elaborar el engrose u optaría por el retorno del asunto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo solicitó que los señores Ministros que votaron en contra del proyecto especificaran las razones de su disenso, pues algunos argumentaron la no afectación a las competencias del Estado, otros que la Norma Oficial Mexicana atiende al contenido de la Ley General de Víctimas, y otros que se trata del supuesto de excepción del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Adelantó que, de existir una uniformidad en cuanto al argumento mayoritario, formularía el engrose.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación, entre la mayoría que votó en contra del proyecto, las consideraciones que sostendrán el estudio de fondo en la nueva propuesta, respecto de lo cual se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con base en la interpretación del artículo 51, párrafo segundo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Medina



Mora I. con reserva de criterio, y Laynez Potisek se pronunciaron en el sentido de que no se afectaron las competencias del Estado actor.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que el engrose se elaboraría con el argumento de la interpretación del supuesto contemplado en el artículo 51, párrafo segundo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

La señora Ministra Piña Hernández observó que la demanda de la controversia constitucional contiene diversos conceptos de invalidez, siendo que el proyecto únicamente abordó el de la violación al procedimiento de creación de la norma, por lo que aún restaría analizar los otros dos, relativos a una invasión a la materia penal y a un tema de patria potestad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, entonces, lo correcto sería retornar el asunto para que se elabore un nuevo proyecto que estudie todos los conceptos de invalidez.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y retornar el asunto a un Ministro de entre los que se expresó con la mayoría, 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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 45/2016

Controversia constitucional 45/2016, promovida por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud, modificada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez los puntos 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar; para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el dieciséis de abril de dos mil nueve; publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis; en los términos y para los efectos de los considerandos sexto y séptimo de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*



El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea propuso ratificar las votaciones tomadas en la controversia constitucional 53/2016, lo cual se aprobó en votación económica y unánime.

Así, las votaciones correspondientes deberán indicar:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo (modificado), tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la “MODIFICACIÓN de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009”, publicada en el Diario Oficial de Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron a favor. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto aclaratorio.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y retornar el asunto a al Ministro que, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, le haya correspondido el retorno de la controversia constitucional 53/2016, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con trece minutos, previa convocatoria que emitió a los



Sesión Pública Núm. 73

Lunes 5 de agosto de 2019

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes seis de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

[Handwritten signatures in black and blue ink]

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN