

# CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas



**CRÓNICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2009  
TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**ANÁLISIS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA EN  
LA QUE SE ESTABLECE QUE TODO SER HUMANO DESDE EL MOMENTO DE  
LA FECUNDACIÓN ENTRA BAJO LA PROTECCIÓN DE LA LEY Y SE LE  
REPUTA COMO NACIDO PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES**

**CRÓNICA DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2009**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIOS: ILEANA MORENO RAMÍREZ Y JAVIER ORTIZ FLORES**

**ENCARGADO DEL ENGROSE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
SECRETARIA: NINIVE ILEANA PENAGOS ROBLES**

**TRIBUNAL PLENO DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**ANÁLISIS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA EN LA  
QUE SE ESTABLECE QUE TODO SER HUMANO DESDE EL MOMENTO DE LA  
FECUNDACIÓN ENTRA BAJO LA PROTECCIÓN DE LA LEY Y SE LE REPUTA COMO  
NACIDO PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES**

*Cronista: Maestro Saúl García Corona\**

Mediante controversia constitucional promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de octubre de 2009, el síndico del ayuntamiento del municipio de Asunción Ixtaltepec demandó la invalidez del Decreto número 1383 de la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado el 11 de septiembre de 2009 en el Periódico Oficial del Estado, en el que se reformó el párrafo sexto del artículo 12 de la Constitución local.<sup>1</sup>

La porción normativa cuya invalidez solicitó el promovente fue la siguiente: “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.”

Seguidos los trámites respectivos en la controversia constitucional, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

En ese contexto, en las sesiones celebradas los días 30 de abril y 2 de mayo de 2013, el **señor Ministro José Fernando Franco González Salas** presentó ante el

---

\* Funcionario adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.

<sup>1</sup> ARTÍCULO 12

(...)

En el Estado de Oaxaca se protege y garantiza el derecho a la vida. 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 habitantes del Estado tienen todas las garantías y libertades consagradas en esta Constitución, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, condición o actividad social.



Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación su proyecto de resolución, en el que propuso como puntos resolutivos determinar procedente y fundada la controversia constitucional, así como declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.

En relación al tema de fondo del asunto, el señor Ministro ponente señaló que los argumentos expuestos en el proyecto se estudiaban a partir de dos grandes bloques; el primero se refería y daba respuesta a los planteamientos del Municipio actor en los que consideraba que la norma era violatoria de derechos humanos y, especialmente, de los derechos de las mujeres.

En ese contexto, propuso declarar como infundados los conceptos de invalidez aludidos, toda vez que las violaciones a derechos humanos que en ellos se reclamaban, de conformidad a los criterios mayoritarios establecidos por el Tribunal Pleno, no podían combatirse a través de la figura de la controversia constitucional, pues en ellos no se contenía un reclamo enderezado a evidenciar una violación a esferas competenciales del Municipio actor, por lo que la controversia constitucional no era la vía idónea para formular este tipo de reclamos, ya que su finalidad no consiste, por su naturaleza, en analizar posibles violaciones a derechos humanos de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.

Respecto a la propuesta anterior, el **señor Ministro Luis María Aguilar Morales** comentó que, desde su punto de vista, consideraba que indirectamente sí había un planteamiento competencial, pues si estaban vinculadas algunas de las competencias de los órganos del Estado, ya que la nueva definición de persona que surge desde el momento de la fecundación y el reconocimiento del derecho a la vida a su favor, podrían interferir en el desarrollo de las atribuciones propias y exclusivas en materia de salud del Ayuntamiento accionante. En consecuencia, estimó que los planteamientos relativos debían ser atendidos, toda vez que no se referían solamente a un análisis de las cuestiones de derechos como se planteaba en el proyecto, sino que también parecían involucrarse facultades del Municipio actuante.

Por su parte, el **señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** indicó que se apartaba de este argumento propuesto en el proyecto, pues aun cuando las controversias constitucionales no pueden servir para analizar temas de derechos fundamentales, consideraba que cuando el problema competencial conlleva necesariamente o implica la cuestión sobre afectación a derechos fundamentales, así sea de manera indirecta, era



necesario que se analizaran los conceptos de invalidez, máxime cuando el tercer párrafo del artículo 1º constitucional ordena que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

De esta forma, por mayoría de ocho votos de los **señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza**, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se adujeron violaciones a derechos fundamentales. Los **señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Luis María Aguilar Morales** votaron en contra.

Posteriormente, el señor Ministro Franco González Salas presentó su propuesta de resolución sobre los demás conceptos de invalidez planteados en la demanda, mediante lo cual precisó que estos debían ser declarados fundados, en virtud de que el artículo 12 combatido de la Constitución del Estado de Oaxaca, al dotar de personalidad jurídica al producto de la fecundación, impedía al Municipio y a sus funcionarios ejercer las atribuciones que tienen conferidas en relación con la aplicación de la Ley General de Salud; de la Ley Estatal de Salud; de las Normas Oficiales Mexicanas: así como en relación con la política municipal destinada a erradicar la violencia contra las mujeres en términos de la legislación aplicable, como es la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

Lo anterior, porque al estar vinculado el Municipio actor a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 12, de la Constitución local, se veían afectas diversas atribuciones, como las de distribuir anticonceptivos; la atención médica en la que se ofrezca de inmediato un plan de anticoncepción de emergencia a las víctimas de violación; servicios de planificación familiar; entre otras facultades.

Cabe destacar, que el señor Ministro ponente precisó que la propuesta también se apegaba a los estándares internacionales en relación con el derecho a la vida, particularmente a lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Artavia Murillo y otros. Fecundación in vitro versus Costa Rica*. En ese



contexto, aclaró que si bien conforme a los criterios establecidos por el Tribunal Pleno, lo antes señalado no resultaba obligatorio, sí era un criterio orientador.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** indicó que de acuerdo a lo que ha manifestado en ocasiones anteriores, su postura era a favor de los derechos reproductivos y de las decisiones que las mujeres tomen en esta materia; sin embargo, subrayó que también ha sido muy cuidadoso con las limitaciones procesales, la estructura y naturaleza de las vías de conocimiento de los casos concretos, por lo que consideraba que no podía permitirse la alteración de los requisitos procesales aun cuando fueran muy importantes los temas a discusión, pues de lo contrario se desnaturalizaría no solo su función como jueces constitucionales sino que además, en el presente asunto, generaría efectos muy contraproducentes a las mujeres que desean ejercer su libertad sexual y reproductiva.

Asimismo, precisó que de conformidad a lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009, el Tribunal Pleno sostuvo que una Constitución local no puede ser contrastada con una Norma Oficial Mexicana en materia de salud, ya que sus ámbitos competenciales son distintos y no existe relación jerárquica entre ellas.

De esta manera, enfatizó que a partir del orden federal, todas las autoridades, tanto federales como locales, pertenecientes al Sistema Nacional de Salud y cuya competencia esté determinada de manera concurrente por la propia Ley General de Salud, se encuentran obligadas a cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas, sin que sea posible oponer a ese cumplimiento una norma local, así sea ésta de rango constitucional, de lo contrario sería tanto como negarle su carácter nacional con pleno desconocimiento a su vez de lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución General.

Por lo anterior, señaló que las autoridades de las entidades federativas no pueden simplemente dejar de cumplir con las obligaciones previstas en el Sistema Nacional de Salud, bajo el argumento de que se ha reformado su Constitución local. A fin de aclarar este argumento, el señor Ministro Cossío Díaz expuso cómo debía entenderse la organización del aludido sistema de salud, mediante lo cual indicó que el modo en que la Ley General de Salud y su Reglamento se relacionan con el ámbito local es a través de la Coordinación Federal del Sistema Nacional de Salud, con la participación de las entidades federativas, en los términos de los acuerdos de coordinación celebrados, por lo que las entidades deberán planear, organizar y desarrollar sus sistemas estatales de salud,



procurando la descentralización a los Municipios y su participación programática en el Sistema Nacional a través de convenios específicos.

En resumen, señaló que la competencia para prestar servicio de salud por parte de los Municipios no se desprende de la Ley General de Salud, ya que el sistema de salud mencionado sólo comprende instituciones federales y de las entidades federativas; 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; que para que los Municipios puedan participar en las políticas nacional o estatales en materia de salud, deben contar con la competencia para prestar los servicios correspondientes, de otro modo no podrían coadyuvar, participar o formular políticas de manera autónoma, frente a lo expresamente delegado por ley o convenio por parte del Estado y; que los ámbitos de aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas no son extensivos para la aplicación directa de los Municipios, ya que las mismas sólo refieren su obligatoriedad al Sistema Nacional de Salud y a las entidades federativas, por lo que su aplicabilidad depende de todas las condiciones antes apuntadas.

Para concluir, precisó que no era posible sostener la pretensión central del Municipio actor, en cuanto señala que a partir de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, se le inhibe, obstaculiza o impide realizar sus atribuciones, ya que si fuera competente para realizar determinadas funciones, de ningún modo podría dejar de participar en las políticas estatales y nacionales en las materias analizadas cumpliendo con las Normas Oficiales Mexicanas.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** precisó que de acuerdo al criterio establecido por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 54/2009, la materia de salud entre la Federación y las entidades federativas es concurrente, por lo que tratándose de la participación de los Municipios en la aludida materia de salud, se debe tener presente que está sujeta a las leyes, como es lo dispuesto en el artículo 393 de la Ley General de Salud, así como a los convenios que los Municipios celebren con la entidad federativa correspondiente. Al respecto, comentó que la Ley de Salud en el Estado de Oaxaca dispone cuál es la competencia municipal, sujetándola a la propia legislación aplicable y a los convenios que celebren con el gobierno estatal para prestar servicios sanitarios locales o la atención de las funciones de salud. Asimismo, destacó la relevancia de la Norma Oficial Mexicana en materia de violencia de género, la cual establece su obligatoriedad para las instituciones del Sistema Nacional de Salud, así



como a los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, y que la vigilancia en su cumplimiento competen a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En ese contexto, indicó que no resultaba claro la propuesta del proyecto respecto a la competencia legal directa del Municipio de prestar servicios de salud, de salud sexual, e información en materia de derechos sexuales y reproductivos, además de que tampoco se ocupaba de verificar la existencia de un convenio con el gobierno local para realizar determinadas atribuciones en estas materias, lo cual no demostraba que en realidad el Municipio prestara el servicio de salud en su territorio

Asimismo, señaló que aun cuando era incuestionable que toda autoridad está obligada a respetar los derechos fundamentales de las mujeres, y por tanto, la normatividad nacional e internacional en la materia, en el ámbito de sus respectivas competencias, la controversia constitucional no era la vía para que la Suprema Corte actuara como un órgano consultivo y respondiera en abstracto qué deberá hacer un poder, órgano o nivel de gobierno, ante un posible conflicto normativo, pues desde su punto de vista, la norma constitucional local impugnada no actualizaba concretamente una lesión real, actual y directa al ámbito competencial municipal; ya que no se advertía de qué manera, por sí sola, le impedía u obstaculizaba el cumplimiento de las facultades concurrentes en materia de salud.

Finalmente, indicó que al establecerse en el proyecto que la protección absoluta del derecho a la vida, desde la fecundación, per se, entra en conflicto con la obligación del Ayuntamiento de proporcionar servicios de salud sexual, termina por dar la razón a quienes aseveran que la píldora del día siguiente o el dispositivo intrauterino son métodos abortivos, lo cual no es así y, en todo caso, no era un tema que se examinara en el proyecto con los estudios científicos necesarios.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, se pronunció a favor del proyecto, ya que en su opinión, desarrollaba de manera adecuada una competencia constitucional en materia de salud, la que se desarrolla a partir de lo establecido en 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, lo cual daba como resultado una competencia de ejecución y no una



competencia normativa, por ende, lo que se afectaba era la competencia que deriva del citado artículo constitucional para que los Municipios ejecuten la legislación federal en sentido amplio.

De igual forma, precisó que la competencia de ejecución también es una competencia que tiene en su origen rango constitucional, lo cual era lo que alegaba el Municipio actor y lo que le estaba afectando. Aclaró que en este caso se presentaba una concurrencia simétrica, en donde la Federación legisla y ejecuta normas técnicas; mientras que en los Estados y Municipios sólo las ejecutan, por lo que al tratarse de una competencia de ejecución que tiene que ver con derechos humanos, consideraba que era plenamente aplicable el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se cita en el proyecto, ya que a partir de una interpretación histórica y sistemática de los antecedentes del sistema interamericano, no era procedente otorgar el estatus de persona al embrión, lo cual tampoco podía deducirse de otros instrumentos internacionales, como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Sobre los Derechos del Niño, ni de la Declaración de los Derechos del Niño.

De esta manera, precisó que no podía alegarse la protección absoluta del embrión anulando otros derechos, pues deben armonizarse, especialmente, con los de la mujer embarazada. Así, explicó, de acuerdo a los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la protección del derecho a la vida con arreglo a lo establecido en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos no es absoluta, sino que es gradual e incrementa según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general; de ahí que todas las autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados en la administración de justicia en todos los niveles, estaban obligados por el Tratado, por lo cual debían ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad, tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio Tratado, y según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana.



En consecuencia, indicó que se encontraba convencido de que la norma de la constitución local impugnada vulneraba la competencia de los Municipios de manera grave y directa, por lo que votaría a favor de la propuesta del proyecto y por la invalidez del referido precepto.

Por su parte, el **señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** precisó que en su opinión el proyecto presentado hacía bien en suplir la queja al establecer que el Municipio actor tiene interés legítimo a través de lo estipulado en los artículos 4º y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, ya que en ellos se delega mediante una Ley General la distribución de competencias, en la cual se establece como competencia del Estado, la planeación familiar y como competencia de la Federación, la salud pública. En ese sentido, indicó que la Ley Estatal de Salud, en el artículo 14, les otorga a los Ayuntamientos la facultad de establecer los programas municipales de salud, por lo que sí existía una invasión de competencias en el presente caso.

Por otro lado, señaló que también existe una contraposición entre el artículo de la Constitución local y las normas imputadas, toda vez que al establecerse en el artículo 12 que la vida empieza a partir de la fecundación y no de la concepción, entra en conflicto con anticonceptivos como el dispositivo intrauterino y la pastilla del día después.

De esta manera, indicó que en este asunto no correspondía determinar aspectos como el derecho a la vida o al aborto o el definir a partir de cuándo se puede considerar que existe vida humana, pues estas cuestiones debían ser resueltas a través de otros mecanismos y no de una controversia constitucional, por lo que su obligación era tratar de preservar la constitucionalidad mediante una interpretación conforme, la cual sería suficiente para salvar este aparente conflicto federalista.

Posteriormente, en uso de la voz, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que de los argumentos expuestos en los conceptos de invalidez no encontraba una conclusión que permitiera establecer una violación a la esfera competencial del Municipio, pues en su opinión, lo que se presentaba era un hipotético conflicto de aplicación de leyes, ya que se decía que la reforma constitucional del Estado de Oaxaca entraba en conflicto en la ejecución y aplicación de diversas leyes de carácter estatal, sobre todo en la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres para una Vida Libre de Violencia, de la Norma Oficial Mexicana y de algunas cuestiones establecidas en los tratados internacionales. Por tal motivo, precisó que no concurría ningún comparativo con



la Constitución Federal, por lo que no había un problema de constitucionalidad que le correspondiera resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata del análisis de una controversia constitucional.

Por otro lado, indicó que la lectura de la Constitución del Estado de Oaxaca debía ser integral, pues solamente se hacía de manera individual a un párrafo en especial, que era el que se estaba controvirtiendo. En ese orden, especificó que el referido párrafo sexto del artículo 12 de la Constitución local al establecer 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, no implicaba una connotación de carácter de salud, sino que establecía una protección a la vida, por lo que no había una contraposición en las facultades de ejecución del Municipio en materia de salud.

Asimismo, señaló que el párrafo quinto del artículo aludido dispone que en el ámbito territorial del Estado libre y soberano de Oaxaca, toda persona tiene derecho a la protección de la salud, en donde la ley definirá las bases y modalidades para el acceso de los servicios de salud; establecerá la participación del gobierno del Estado en materia de salud general concurrente, atendiendo a lo dispuesto por la Legislación Sanitaria Federal; y definirá la competencia del Estado y de los Municipios en materia de salud.

De igual forma, precisó que en el párrafo diez del propio artículo 12 de la Constitución de Oaxaca, se establece 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 le señale la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por lo que los gobiernos del Estado y de los Municipios, se coordinarán para establecer un sistema estatal que asegure el acceso de las mujeres a este derecho; en consecuencia, precisó que no se impide al Municipio actor la posibilidad de ejecutar adecuadamente ciertas leyes que de alguna manera ponen en peligro el que a una mujer que haya sido víctima de una violación no pueda abortar, o no pueda tener derecho a la educación en materia de sexualidad o a que se le otorgue la píldora anticonceptiva post-coito.

En ese contexto, la señora ministra Luna Ramos señaló que la Constitución de Oaxaca tenían que interpretarla de manera armónica e integral, pues en ella se establece la protección a todos los derechos que de alguna forma se estima en la demanda que pueden ser vulnerados si se aplica aisladamente el párrafo sexto del artículo 12 constitucional impugnado.



En otra cuestión, hizo referencia a que el artículo 60 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Oaxaca dispone la atención médica a quienes hayan sufrido lesiones provenientes de un delito y que a las mujeres que soliciten la práctica de un aborto no punible, en el supuesto previsto por el artículo 316 fracción II del Código Penal del Estado, se hará en los hospitales del sistema público de salud, el cual cuenta con personal no objetor de conciencia, de manera que la mujer que lo solicite tenga garantizado ese servicio.

De esta manera, consideró que la controversia constitucional no era el medio idóneo para poder determinar estas cuestiones, ya que con ella se debía determinar si la ley o acto de autoridad es o no contrario a la Constitución Federal, situación que en el caso concreto no se daba, toda vez que el respeto a las leyes que se establece en el artículo 115 de la Constitución General, queda perfectamente determinado con la aplicación y respeto a la Constitución local y a sus propias leyes, por lo que en la aplicación de la Norma Oficial Mexicana no había restricción alguna en el Estado de Oaxaca.

Por tal motivo, señaló que se encontraba en contra del proyecto, pues consideraba que no había afectación a la esfera de competencia municipal ni de competencia formal para la elaboración de leyes, ni de competencia para la ejecución y respeto de las mismas.

Por su parte, el **señor Ministro Luis María Aguilar Morales** precisó que la redacción del dispositivo jurídico impugnado no admitía ninguna excepción ni duda, por lo que en todos los casos debía entenderse que la vida comienza desde la fecundación y se prolonga hasta la muerte, lo cual imponía obligaciones a las autoridades, como ahora el Municipio actor, para actuar de una manera determinada e impedía que cumplieran con las obligaciones de ejecución que le establecen las Norma Oficiales Mexicanas.

En tal virtud, consideró que lo procedente era determinar, tal como se señaló en el proyecto presentado por el Ministro ponente, que existía una invasión de esferas competenciales, pues se impedía a una autoridad constreñida por una norma obligatoria a actuar en un determinado sentido, por lo que la norma resultaba inválida.

En ese orden, señaló que desde su punto de vista, las Constituciones de los Estados tienen únicamente una finalidad orgánica del régimen interior de cada entidad, que tampoco es ilimitada, sino acotada por las normas de la Constitución Federal, que le



determina sus características, por lo que no podían contener aspectos que por su naturaleza sólo corresponden a la Constitución General de la República.

Por tal motivo, señaló que de lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Federal, se llegaba a la ineludible conclusión de que los derechos humanos sólo son materia de la Constitución General, y con ello se reafirmaba que el Constituyente dejó para sí la facultad de establecer los derechos fundamentales que gozarán todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo los establecidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, mediante los cuales se reconocen y conceptualizan los derechos que resultan indispensables para el desarrollo integral del ser humano en el plano individual y colectivo, pues de otra manera se truncaría uno de los principios básicos de esos derechos, el ser aplicables por igual y con el mismo contenido a todo habitante sin distinción, lo que además asegura su universalidad.

De esta manera, puntualizó que aun cuando las Constituciones de los Estados pueden ampliar las garantías individuales o derechos fundamentales, éstas no pueden tener un contenido declarativo de derechos, por lo que la norma impugnada no es un supuesto de instrumentación y regulación de un derecho, sino que establece, define y conceptualiza un derecho fundamental dándole un contenido conceptual específico.

Por ende, precisó que si la Constitución Federal de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede hacerlo la Constitución de un Estado de la Federación, pues ello es parte del derecho fundamental esencial en la definición del derecho humano que no puede precisarse en una norma de esa naturaleza, lo cual no desconoce de ninguna manera la libertad que toca a sus regímenes interiores, pues debía tomarse en cuenta que también están sujetos a principios de unidad de la nación del que forman parte; sin embargo, no podían alterar las instituciones y principios básicos que establece la Constitución General; de ahí que estimara que la norma constitucional del Estado de Oaxaca debía declararse inválida y, por tanto, sin efecto alguno.

Para manifestar su postura, el **señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** señaló que la reforma al precepto constitucional del Estado de Oaxaca no era una reforma en materia de salud, por lo que resultaba complicado concluir que se vulneraban o se invadían las atribuciones de los Municipios.



De igual modo, precisó que de una lectura a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como a la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género era posible afirmar que el precepto constitucional impugnado no contradecía ninguna de las hipótesis establecidas en esta ley, por lo que no había manera de indicar que una disposición que establece cuándo inicia la protección de los derechos humanos, contraviniera o invadiera alguna esfera en relación con las facultades que tienen los Municipios en el tema de violencia contra las mujeres o violencia de género.

En relación a las facultades del Municipio en materia de planeación familiar y orientación en cuanto a educación sexual, señaló que debía atenderse lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución del Estado de Oaxaca, toda vez que en éste se reconoce el derecho a que de manera libre, responsable e informada se decida sobre el número y espaciamento de los hijos, por lo que las facultades que se alegaban como violadas por la norma constitucional impugnada tenían un asidero diferente en la propia Constitución local.

Respecto al tema de la Norma Oficial Mexicana relativa a la violencia familiar sexual contra las mujeres, expresó que el dispositivo de la Constitución de Oaxaca no podía generar como una consecuencia directa, necesaria e inmediata, la circunstancia de que el Municipio actor no pudiera prestar los servicios que establece la referida Norma Oficial Mexicana, lo cual también estaba previsto en la Ley General de Salud, pues a las personas que de manera informada lo requieran, pueden libremente decidir sobre la suministración de los diversos métodos anticonceptivos, toda vez que esta cuestión se establece claramente en diversos párrafos de la propia Constitución local.

En otra cuestión, indicó que por mayoría el Tribunal Pleno ya había establecido que en la controversia constitucional el Municipio no se encontraba legitimado para hacer valer violaciones de derechos humanos, sino solamente aspectos relacionados con su ámbito de competencia, por lo que la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no podía servir de sustento en la conclusión a que llegó el proyecto de resolución presentado por el señor Ministro ponente Franco González Salas.

Para finalizar, señaló que en términos generales no compartía la afirmación de que la reforma al artículo 12 de la Constitución del Estado de Oaxaca establecía el derecho a la protección a la vida de manera absoluta, porque si bien se trata de un texto



constitucional, lo cierto es que esto no implica que 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.

En consecuencia, consideró que deben llevarse al estudio de fondo las razones expresadas respecto al sobreseimiento del asunto, para sostener que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional.

En su intervención, el **señor Ministro Alberto Pérez Dayán** se pronunció en contra del sentido de la consulta, en virtud de que en el aspecto concreto analizado en este asunto, se relacionaba simple y sencillamente con un tema competencial, lo cual no permitía realizar un pronunciamiento respecto de los derechos que pudieren estar involucrados.

En ese sentido, señaló que después de un estudio al régimen competencial del Municipio actor, se podía advertir que a éste le correspondía la aplicación de una serie de normas sin que tuviera una competencia regulatoria; por tanto, en su opinión no existía un punto de contacto entre las facultades del Municipio actor y los Poderes demandados del Estado de Oaxaca, es decir, no había una violación a las facultades atribuidas constitucional y legalmente al referido Municipio.

En uso de la palabra, el **señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza** indicó que desde su perspectiva era necesario analizar si la obstaculización de las competencias municipales cumplía con sus propias condiciones de validez. De esta manera, precisó que el artículo 12, párrafo sexto de la Constitución del Estado de Oaxaca, configuraba un derecho a la vida que excedía los máximos de protección previstos a nivel federal, por lo que constituía un exceso en el ejercicio de las potestades del Municipio actor derivadas de la cláusula residual prevista en el artículo 124 de la Constitución Federal; por tal motivo, la norma constitucional impugnada generaba inseguridad en cuanto al ejercicio de las facultades, que en despliegue de otras concurrentes en materia de salubridad general, le fueron conferidas al Municipio por disposición estatal.

Asimismo, puntualizó que la Norma Oficial Mexicana no constituía una fuente normativa de competencias diversa a la distribución efectuada en el marco nacional de salud, sino que establecía las condiciones técnicas para que, entre otros prestadores de servicios, las autoridades que tienen conferidas atribuciones en materia de salubridad



general dispongan con parámetros homogéneos y articulados dichos servicios, como son los relacionados a la atención de las víctimas en la comisión de delitos sexuales, por lo que la aludida Norma Oficial si se encontraba vinculada con las atribuciones del Municipio actor.

De igual forma, especificó que por virtud de la legislación del Estado de Oaxaca, el Municipio actor cuenta con las atribuciones necesarias para la prestación de servicios de asistencia social; por ello, debía ofrecer los métodos anticonceptivos de emergencia a los que se refiere la Norma Oficial Mexicana, inclusive respecto a la prevención y promoción de los mismos, así como las demás medidas que se establecen en la disposición de carácter general, por lo que en caso de no poder implementarlas, debía actuar de tal manera que lograra su eficacia.

En este sentido, indicó que el precepto constitucional impugnado, al proteger y garantizar el derecho a la vida de todo ser humano desde el momento de la fecundación, otorgándole la protección de la ley y reputándole como nacido para todos los efectos legales, generaba una contradicción con los alcances de la Norma Oficial Mexicana referida, mediante lo cual se obstaculizaba el ejercicio de las funciones municipales para cumplir con las disposiciones constitucionales generales. Por tal motivo, precisó que se encontraba a favor de la propuesta presentada en el proyecto de resolución.

En consecuencia, por mayoría de cinco votos de los **señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán**, se reconoció 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”. Los **señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza** votaron en contra. El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** estuvo ausente en esta votación.

La **señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas** no estuvo presente en la sesión en la que se realizó la votación antes mencionada.