

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019
RECURRENTE PRINCIPAL: DIRECTOR
DE SERVICIOS JURÍDICOS DE LA
SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE VERACRUZ
RECURRENTE ADHESIVO:
REPRESENTANTE LEGAL DE LA
ORGANIZACIÓN JUSTICIA, DERECHOS
HUMANOS Y GÉNERO, ASOCIACIÓN
CIVIL

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA
COLABORÓ: PAULINA ARAIZA LOZANO

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.) de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**¹, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 636/2019, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

....

23. **Problemática jurídica a resolver.** En el caso, se advierte que el Congreso del Estado de Veracruz (recurrente), hace valer diversos argumentos con los que pretende desvirtuar la legalidad del pronunciamiento emitido por el Juez de Distrito en relación con la concesión del amparo. Por ello, tomando en cuenta que esta Primera

¹ Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 61. Registro: 2007922.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción, la *litis* en este asunto consiste en determinar si procede revocar la sentencia de amparo a la luz de los agravios formulados en contra de la concesión del amparo, los cuales se analizarán a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada y a partir de las preguntas siguientes:

¿Existe una obligación que constriña al Poder Legislativo del Estado de Veracruz a modificar los artículos 140, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz?

En su caso, ¿cuál es el fundamento y cuáles son los efectos de la omisión legislativa en relación con los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz?

24. Cabe resaltar que, por cuestiones metodológicas, y para dar respuesta cabal a las interrogantes constitucionales, los agravios esgrimidos por el recurrente se analizarán en un orden distinto al que fueron planteados.
25. En ese sentido, se abordará en primer lugar la siguiente interrogante:

¿Existe una obligación que constriña al Poder Legislativo del Estado de Veracruz a modificar los artículos 140, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz?

26. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito sostuvo que el dictamen de improcedencia de la iniciativa de la reforma, al tener como consecuencia el no ejercicio de la facultad de legislar, actualizó una omisión legislativa en relación con los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz. La obligación de legislar, señala, deriva de un parámetro construido a partir de los siguientes preceptos e instrumentos:

- 26.1. Los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - 26.2. Los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
 - 26.3. El artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer² (“Convención de Belem do Pará”);
 - 26.4. Los artículos 2, 12, 14, inciso b) y 24 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer³
 - 26.5. La Recomendación General Número 19: la violencia en contra de la mujer, emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴;
 - 26.6. La Recomendación General Número 24: Artículo 12 de la CEDAW – La Mujer y la Salud, emitida por CEDM;
 - 26.7. La Recomendación CEDAW/C/MEX/CO/6 de veinticinco de agosto de dos mil seis, emitida por el CEDM; y
 - 26.8. La Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado para el Estado de Veracruz.
27. Además, señaló que la omisión del Congreso local de modificar los preceptos relevantes incumplió con los siguientes instrumentos:
- 27.1. Las Observaciones Finales en relación con los informes periódicos séptimo y octavo dirigidas al Estado mexicano emitida por el CEDM;

² También denominada “Convención de Belem do Pará”.

³ La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, también se identificará con el acrónimo: “CEDAW”.

⁴ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se denominará también con las iniciales: “CEDM”

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

27.2. La Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵ y

27.3. La Declaratoria y la Recomendación General Número 24, antes mencionadas.

28. En consecuencia, resolvió que la penalización al acceso a los servicios de salud en perjuicio de las mujeres es una forma de discriminación y que transgrede el derecho a la salud y la libertad reproductiva; y ordenó al legislativo local a reformar los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal local conforme lo establecía la Declaratoria.
29. En sus agravios **primero, segundo y tercero** el Congreso recurrente, sostiene que los artículos constitucionales citados no imponen un mandato legislativo al Congreso local; también, cuestiona la fuerza vinculante que tienen las obligaciones internacionales para las entidades federativas, incluyendo las recomendaciones y observaciones que se emiten al amparo de los tratados internacionales. Además, argumenta que la Declaratoria emitida por el Grupo de Trabajo de la CONAVIM no tiene efectos vinculantes. En consecuencia, estima que el Juez de Distrito llegó a una conclusión errónea sobre la existencia de una obligación para legislar dirigida al Congreso local, y sus consecuentes efectos.
30. Para dar respuesta a los planteamientos, se discutirá si el Juez de Distrito identificó correctamente la existencia de una omisión legislativa, esto es, que el legislador local no haya legislado sobre una cuestión cuando exista una que de manera clara y precisa establezca la

⁵ Al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también se le referida con la abreviatura "CDESC".

obligación de hacerlo y si ello tuvo como efecto la vulneración de derechos fundamentales.

31. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que el recurrente se inconforma (a) sobre el valor normativo de ciertos instrumentos, en particular la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, (b) la aplicabilidad de los instrumentos de fuente convencional para las entidades federativas, (c) la determinación del contenido obligatorio de ciertos artículos constitucionales y convencionales y (d) las consecuencias que el Juez de Distrito atribuye a lo anterior (esto es, la existencia de una omisión legislativa con los consecuentes efectos de legislar).
32. Por lo tanto, por claridad lógica en la exposición, se analizará en primer lugar el problema relativo a las fuentes del derecho y su aplicación, esto es, los argumentos relacionados con (a) la Declaratoria, (b) las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales; y (c) la aplicación territorial de los instrumentos internacionales.

(a) Sobre la obligatoriedad de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado emitida por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.

33. Esta Primera Sala estima que es correcta la apreciación del recurrente en el sentido de que la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado emitida por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de CONAVIM⁶ no puede ser fuente de obligaciones.

⁶ En términos de los artículos 2 y 151 del Reglamento Interior de la SEGOB, la CONAVIM es un órgano desconcentrado adscrito a la SEGOB. Ésta fue creada por el Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio de dos mil nueve.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

34. La Declaratoria está regulada principalmente por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como su Reglamento. La Declaratoria tiene como objetivo garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos⁷. En términos del artículo 24 de la ley citada, ésta se emite cuando:
- 34.1. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
 - 34.2. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
 - 34.3. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.
35. A su vez, el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define que un agravio comparado se produce si un ordenamiento jurídico vigente o una política pública:

⁷ Artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y

V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

- 35.1. Implica distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- 35.2. No proporciona el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- 35.3. Genera una aplicación desigual de la ley, lesionándose los derechos humanos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación⁸.
36. A grandes rasgos, el procedimiento que, eventualmente, pudiera resultar en la emisión de la Declaratoria, inicia mediante una solicitud formulada a la Secretaria Ejecutiva, a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres. Una vez admitida la solicitud, se integra un grupo de trabajo encargado de analizar la situación denunciada en la entidad federativa que corresponda. Si del estudio del grupo se desprende que existe una situación de violencia feminicida o agravio comparado, ello se reflejará en un informe, que, entre otras cosas, incluirá propuestas de acciones preventivas, de seguridad y justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida, y/o el agravio comparado⁹.
37. El informe se transmitirá a la entidad federativa. Luego de recibirlo, si la entidad federativa no acepta las propuestas que contiene, la CONAVIM emitirá la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género de inmediato. Por el contrario, si las acepta, la entidad tendrá seis meses para implementarlas. Una vez transcurrido ese plazo, el cumplimiento será

⁸ Artículo 31 del Reglamento.

⁹ El procedimiento se regula por lo previsto en los artículos 32 a 38 Bis del Reglamento.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

dictaminado por el mismo grupo de trabajo. Si éste estima que no se implementaron satisfactoriamente, la CONAVIM procederá a emitir la Declaratoria¹⁰.

38. Al igual que el informe, la Declaratoria contempla propuestas para que la entidad federativa subsane la situación de violencia de género en su territorio. Su implementación será facilitada por un grupo interinstitucional y multidisciplinario de seguimiento, monitoreado por la Secretaría de Gobernación- SEGOB¹¹.
39. A la luz de lo expuesto, procede analizar el razonamiento de la sentencia recurrida. El Juez de Distrito estimó que la Declaratoria emitida por la CONAVIM en el estado de Veracruz generaba obligaciones a cargo de dicha entidad; a su vez, el recurrente combate esta conclusión. Esta Primera Sala estima que la Declaratoria, en sí misma, no es una fuente de obligaciones para la entidad federativa, según lo que se expone a continuación.
40. De antemano, es relevante establecer que el principal objetivo de la CONAVIM, en términos de su decreto constitutivo, es ejercer las atribuciones que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento otorgan a la SEGOB¹². Secretaría que, según se desprende de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene entre sus facultades la coordinación para la promoción y defensa de los derechos humanos¹³. En ese sentido, la CONAVIM es

¹⁰ Artículo 38 del Reglamento.

¹¹ Artículo 23, fracción I de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como 38 Bis y 54, fracción VII de su Reglamento.

¹² Artículos Tercero y Cuarto del Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

¹³ Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
[...]

VII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar, en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, la promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los

un órgano que tiene como propósito primordial *coadyuvar* en la protección y promoción de los derechos humanos, específicamente, los derechos humanos de las mujeres.

41. Cabe aclarar que la CONAVIM no es un organismo de protección de derechos humanos a los que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal. En efecto, al ser un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación, creado por un decreto emitido por el Ejecutivo Federal,¹⁴ esto la hace parte de la Administración Pública Federal y, por lo tanto, su parámetro de control se rige por los principios que le aplican a la última.

42. Así, es cierto que la gestión y coordinación de las Alertas de Violencia de Género es una de las maneras en las que la SEGOB, a través de la CONAVIM, logra satisfacer su propósito de promoción y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, del procedimiento reseñado anteriormente –y en atención al principio de legalidad por el que se rige la Administración Pública– no se desprende que las propuestas de las Declaratorias sean vinculantes para las entidades federativas.

43. Más bien, para esta Primera Sala, la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género es un mecanismo *sui generis* para la protección de los

organismos competentes en dicha materia, así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

[...]

¹⁴ “[...] la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, [...] dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.” *Cfr.* Tesis de Jurisprudencia P./J. 79/2009 del Tribunal en Pleno, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Agosto de 2009, p. 1067, con registro: 166655.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

derechos humanos de las mujeres, cuya finalidad es fomentar una protección coordinada a través de la negociación, cooperación y diálogo entre la Federación y las entidades para lograr la implementación de las **propuestas** contenidas en los informes. Lo último se desprende precisamente de los efectos de la Declaratoria, pues la constitución de un grupo interinstitucional y multidisciplinario con el fin de dar seguimiento a sus propuestas, transmite que lo que se busca es entablar un proceso de comunicación continuo con las autoridades correspondientes de la entidad federativa, para gestionar el cumplimiento de las recomendaciones que formuló el grupo de trabajo de forma conjunta.

44. No obstante, nada de lo anterior le resta relevancia a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género como un mecanismo interno para hacer del conocimiento público los posibles incumplimientos del Estado mexicano y sus entidades con los compromisos convencionales y constitucionales en materia de derechos humanos.
45. En efecto, en el proceso legislativo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se expresa cómo esta ley fue concebida con la idea de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres¹⁵. De hecho, en su artículo 5, fracción VIII la definición de los derechos humanos de las mujeres, para efectos de esa ley, quedó como sigue:

ARTÍCULO 5.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

[...]

¹⁵ Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas de dieciocho de noviembre de dos mil cuatro.

VIII. Derechos Humanos de las Mujeres: Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia;

[...]

46. Así, si en términos del artículo 31 del reglamento de la ley, el análisis que hace el grupo de trabajo en un procedimiento de Alerta de Violencia de Género por agravio comparado contempla la valoración de la normativa interna a la luz de los “Derechos Humanos de las Mujeres”, es posible concluir que el parámetro normativo de los grupos de trabajo también incluirá los instrumentos internacionales recién mencionados. Y, en caso de que se considere que se actualiza una transgresión a los derechos de fuente convencional, la CONAVIM lo visibilizará mediante el informe.
47. Por ello, este procedimiento es relevante en sede jurisdiccional, pues sirve para identificar posibles incumplimientos de las autoridades con mandatos constitucionales o convencionales. Mismos que, en última instancia, podrían someterse al escrutinio del Poder Judicial Federal, en términos de la jurisprudencia que se ha desarrollado en la materia.

(b) Sobre la obligatoriedad y aplicación de las recomendaciones y observaciones emitidas por organismos internacionales.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

48. Como fue reseñado, el Juez de Distrito atribuyó consecuencias normativas a la Recomendación CEDAW/C/MEX/CO/6 de veinticinco de agosto de dos mil seis, las Observaciones Finales en relación con los informes periódicos séptimo y octavo dirigidas al Estado mexicano, la Recomendación General Número 19 y Recomendación General Número 24, todas emitidas por el CEDM; así como a la Observación General número 14 del CDESC. Señala que son una “fuente de derecho” y que, por lo tanto, se desprenden obligaciones destinadas al legislativo local para que modifique su normativa. El recurrente, a su vez, alega que al igual que los tratados internacionales, dichos documentos establecen obligaciones que deben ser cumplidas en primera instancia, por la Federación, y posteriormente, por las entidades federativas.
49. Sin embargo, esta Primera Sala estima que ambos parten de una falsa premisa sobre el valor normativo de los documentos citados, por las razones que se desarrollarán a continuación.
50. Tanto el CDESC como el CEDM son órganos de tratados de derechos humanos; lo anterior, pues tienen su origen –directa o indirectamente– en Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (“PIDESC”)¹⁶ y en la CEDAW, respectivamente. El CDESC fue establecido por el Consejo Económico y Social mediante la Resolución ECOSOC 1985/17, de veintiocho de mayo de mil novecientos ochenta y cinco, con el objetivo de asistir al Consejo con las obligaciones que le

¹⁶ Aprobado por el Senado el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta. El depósito del instrumento de adhesión fue de veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, entrando en vigor para México el veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y uno.

atribuye el PIDESC¹⁷. A su vez, la creación del CEDM se prevé en el artículo 17 de la CEDAW¹⁸.

51. Se han reconocido facultades a ambos comités para emitir Observaciones o Recomendaciones Generales (a las cuales se les dará el mismo trato, pues su objeto es idéntico) y Observaciones Finales, al amparo de los tratados citados. Tanto las observaciones generales como las finales son instrumentos que buscan fomentar la correcta implementación de las convenciones internacionales; por un lado, las observaciones generales se refieren a la “interpretación y aplicación” de los convenios, y permiten “esbozar el contenido, intención y definición legal de los temas a las que se refieren”¹⁹. Por el otro, las observaciones finales se emiten “después de la consideración del reporte del Estado Parte” y su contenido es mucho más específico y concreto que el de las observaciones generales, ya que su destinatario es un Estado en particular²⁰.
52. En términos de la práctica reconocida, las recomendaciones generales y las observaciones finales *no son fuentes formales* de derecho internacional²¹, pues forman parte del universo de instrumentos internacionales clasificados como “*soft law*”.

¹⁷ "a) El Grupo de Trabajo establecido por la decisión 1978/10 del Consejo Económico y Social y modificado por el Consejo mediante resolución 1981/158 y resolución 1982/33 se renombrará “Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (de aquí en adelante, “el Comité”);” [Traducción de la versión en inglés: “a) *The Working Group established by Economic and Social Council decision 1978/10 and modified by Council decision 1981/158 and resolution 1982/33 shall be renamed “Committee on Economic, Social and Cultural Rights” (hereinafter referred to as “the Committee”)*”]

¹⁸ “Artículo 17. 1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. [...]”

¹⁹ PWESCR (Programme on Women’s Economic, Social and Cultural Rights), “Human Rights For All. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Handbook”, Nueva Delhi, 2015, p. 25.

²⁰ *Ibíd.*, p. 1.

²¹ Shaw, Malcolm, *International Law*, 6ª ed., Cambridge University Press, Nueva York, 2008, p. 70.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

53. Si bien no existe una definición universal o estándar de qué debe comprenderse como *soft law*, en términos amplios, se refiere a “un instrumento o disposición que no es en sí misma *derecho*, pero su importancia en el marco general del desarrollo legal internacional es tal, que debe ser tomada en cuenta”²² o bien son “instrumentos que tienen ciertos efectos legales, aunque no se consideren *derecho*”²³; entre las propuestas más específicas, el *soft law* comprende:

“[...] desde tratados, pero que solo con obligaciones “blandas” (*soft law* legal), a resoluciones y códigos de conducta no vinculantes o voluntarios, formulados y aceptados por organizaciones internacionales o regionales (*soft law* no legal), a declaraciones preparadas por individuos sin funciones oficiales, pero que pretenden establecer principios internacionales.”²⁴

54. Así, de las definiciones de *soft law* extraemos, en primer lugar, que no existe un listado taxativo de las disposiciones o instrumentos internacionales que se pueden encuadrar bajo esta categoría. En segundo, que una de las características de dichos instrumentos es que, por regla general, sin ser llegar a ser vinculantes, no son jurídicamente irrelevantes pues su contenido impacta cómo se pueden interpretar las obligaciones derivadas de las fuentes formales del derecho internacional.²⁵

²² *Ibíd.*, p.117.

²³ Klabbers, Jan, “The redundancy of soft law”, en *Nordic Journal of International Law*, 1996, vol. 65, tomo 2, p. 167.

²⁴ Traducción de la versión original: “*Soft law instruments range from treaties, but which include only soft obligations (legal soft law), to non-binding or voluntary resolutions and codes of conduct formulated and accepted by international and regional organizations (non-legal soft law), to statements prepared by individuals in a non-governmental capacity, but which purport to lay down international principles.*” Chinkin, C. M. “The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law.”, en *The International and Comparative Law Quarterly* 38, no. 4, 1989, p. 851.

²⁵ Cárdenas Castañeda, Fabián Augusto, “A Call for Rethinking the Sources of International Law: Soft Law and the Other Side of the Coin”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XIII, UNAM-IIJ, 2013, p. 387.

55. Un ejemplo que ilustra lo expuesto es la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia acerca de la licitud de la amenaza o uso de armas nucleares, cuando para determinar si existía una norma consuetudinaria sobre la materia, sostuvo que “[...] las resoluciones de la Asamblea General, sin ser vinculantes, pueden tener valor normativo en ciertas ocasiones. Pueden, bajo ciertas circunstancias, proporcionar importante evidencia para determinar la existencia de una regla[...]²⁶.”
56. Ahora bien, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, los instrumentos de *soft law* –como las observaciones generales o las observaciones finales– desempeñan un papel importante y fundamental. Lo anterior, ya que los tratados internacionales en materia de derechos humanos son “[...] instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”²⁷. En efecto, muchas veces la redacción de este tipo de tratados es abierta, previendo cambios en el alcance normativo derivados del paso del tiempo.
57. En ese sentido, los instrumentos de *soft law*, particularmente las observaciones generales, son *elementos interpretativos fundamentales* para desentrañar el sentido y contenido obligacional de las convenciones en materia de derechos humanos. En otras palabras, su relevancia normativa reside en el hecho de que ponen de manifiesto exigencias concretas que, por técnica, no se plasman en el texto de un tratado internacional²⁸.

²⁶ Traducción de la versión auténtica: "70. *The Court notes that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris.*" Corte Internacional de Justicia, "Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", 1996, párr. 70.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400., Párr. 197

²⁸ Cerone, John, Gammeltoft-Hansen, Thomas, y Lagoutte, Stéphanie (Eds.), *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2016, págs. 6-7.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

58. En efecto, esta Primera Sala ha reconocido el valor interpretativo que tienen las recomendaciones y observaciones que emiten los organismos internacionales autorizados para el control de un tratado, ya que “el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, **así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales**, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica”²⁹.
59. Así, las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales pueden ser medios subsidiarios para determinar el contenido de las normas de derechos humanos. Dicho de otra manera, esta clase de instrumentos dan pauta para construir y complementar los parámetros normativos relevantes en atención al desarrollo progresivo de los derechos humanos y su evolución ante nuevas exigencias. Pero, bajo el entendido de que de los mismos no se desprenden obligaciones convencionales a cargo del Estado ni de sus órganos internos.
60. Por ello, esta Primera Sala concluye que, de manera autónoma, la Recomendación CEDAW/C/MEX/CO/6 de veinticinco de agosto de dos mil seis, las Observaciones Finales en relación con los informes periódicos séptimo y octavo dirigidas al Estado mexicano, la Recomendación General Número 19 y Recomendación General

²⁹ DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO, Tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) de la Primera Sala, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo 1, p. 714, noviembre de 2014, registro: 2007981.

PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL. Tesis aislada 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), de la Primera Sala en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo 1, p. 986, noviembre de 2015, registro: 2010426.

Número 24, todas emitidas por el CEDM; así como a la Observación General número 14 del CDESC no son una fuente de derecho. Por lo tanto, en sí mismas no pueden ser consideradas como fuente de obligaciones destinadas al Estado mexicano ni al Poder Legislativo del estado de Veracruz.

61. Sin embargo, esta conclusión en nada impacta el hecho de que la entidad federativa sí está vinculada por los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, como se desarrollará a continuación y, se reitera, esta clase de documentos dan contenido a las disposiciones convencionales.

(c) Sobre la obligatoriedad de los tratados internacionales para las entidades federativas.

62. En su sentencia, el Juez de Distrito identificó tres instrumentos internacionales que obligaban al recurrente a modificar su normativa interna: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El recurrente cuestiona la fuerza vinculante que tienen las obligaciones internacionales para las entidades federativas, pues sostiene que sólo están destinadas a la Federación (quien suscribió los tratados) y, en todo caso, a ésta corresponde realizar, de primera mano, las acciones para implementarlas.
63. En ese sentido, la cuestión a dilucidar para responder al planteamiento del recurrente es determinar la obligatoriedad de los tratados internacionales para las entidades federativas; esto es, fijar el ámbito de aplicación territorial interno de un instrumento internacional

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

debidamente suscrito por un Estado. La pregunta es especialmente trascendente para los Estados federales, como México.

64. De inicio, esta Primera Sala reconoce que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de mil novecientos sesenta y nueve³⁰ por excelencia, regula las implicaciones de manifestar el consentimiento en obligarse por un instrumento internacional. De especial relevancia resulta la Sección Primera de la Parte III del citado tratado, pues en sus artículos 26 y 27, se reconocen, respectivamente, el principio de *pacta sunt servanda*³¹ y la imposibilidad de invocar el derecho interno para incumplir con obligaciones internacionales³².
65. El principio de *pacta sunt servanda* prescribe el cumplimiento con las disposiciones de un tratado de buena fe. En el preámbulo de la Convención de Viena se advierte que es una norma que tiene reconocimiento universal. A su vez, la no invocación del derecho interno para incumplir con las obligaciones internacionales, en esencia, impide a los Estados utilizar su normativa interna como escudo frente a los compromisos internacionales voluntariamente adquiridos.³³
66. Ahora bien, en términos del artículo 29 de la Convención de Viena, el “tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. En ese sentido, en principio,

³⁰ Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha catorce de febrero de mil novecientos setenta y cinco. En adelante, indistintamente “Convención de Viena” o “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”

³¹ **26. "Pacta sunt servanda"**. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

³² **27. El derecho interno y la observancia de los tratados.** Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

³³ No podemos dejar de advertir que el artículo 27 prevé una excepción al remitir al artículo 46 de la Convención de Viena. Para lograr la inaplicación del tratado se tendría que acreditar una violación manifiesta a una norma de importancia fundamental de derecho interno, relativa a la competencia para celebrar tratados.

podemos concluir que, una entidad federativa no puede alegar que las obligaciones internacionales emanadas de un tratado debidamente ratificado y aprobado por la nación no le son aplicables, ya que a la luz del principio de buena fe y la no invocación de derecho interno para incumplir con las obligaciones internacionales, los tratados operan sin perjuicio de las divisiones territoriales y competencias del Estado mexicano.

67. Bajo esta óptica, procede estudiar si en alguno de los instrumentos identificados por el Juez de Distrito, se desprende alguna *declaración condicional de aplicación territorial*. En primer lugar, cabe precisar que el Estado mexicano:

67.1. Depositó el instrumento de adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno³⁴.

67.2. Ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno³⁵.

67.3. Ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para” el doce de noviembre de mil novecientos noventa y ocho³⁶.

68. Se desprende que la manifestación del consentimiento para ser parte de cada uno de estos tratados cumplió con las formalidades requeridas

³⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

³⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

³⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diecinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

a nivel internacional e interno, y, por lo tanto, de ellos derivan obligaciones convencionales vinculantes para la nación. Además, como no se advierte una *declaración condicional de aplicación territorial*, dichas obligaciones alcanzan a todas las partes del Estado mexicano y deberán ser implementadas por las autoridades en el ámbito de sus competencias. Por lo tanto, las obligaciones internacionales que emanan de los instrumentos citados por el Juez de Distrito son vinculantes para el estado de Veracruz, en el ámbito de sus competencias.

69. Subsidiariamente, no se puede perder de vista que el artículo 28 de la Convención Americana prevé una cláusula federal que participa en la lógica recién expuesta³⁷. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que “[...] un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”³⁸, que “[...] las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos [...] deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria”³⁹ y que “[...] el

³⁷ **Artículo 28. Cláusula Federal** 1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

³⁸ Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 46.

³⁹ Corte IDH. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, pág. 74

sistema normativo y las prácticas de las entidades que forman un estado federal parte de la Convención deben conformarse a la misma⁴⁰.

70. Así, el artículo 28, en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana suponen una protección reforzada para la persona. Lo anterior, pues, de inicio, la aplicación territorial de la Convención Americana se rige por el Derecho Internacional general. Sin embargo, este tratado interamericano prevé que, en caso de que la estructura competencial interna no permita el goce de todos los derechos humanos reconocidos en dicho instrumento, el gobierno nacional está obligado a adoptar medidas para hacerlo efectivo⁴¹.
71. En el mismo sentido –y de manera similar al artículo 29 de la Convención de Viena– la Convención de Belem do Pará prevé, en su artículo 20, que los Estados Parte podrán hacer una declaración de aplicación territorial del tratado⁴². Como se mencionó, el Estado mexicano no hizo declaración alguna sobre exclusiones territoriales de aplicación.
72. Por último, debe recordarse, que este Alto Tribunal tradicionalmente ha entendido que el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comporta su encumbramiento como norma fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, lo que su vez implica que el resto de

⁴⁰ Corte IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 146.

⁴¹ Dulitzky, Ariel, 2019, “Artículo 28. Cláusula Federal”, en Steiner Christian y Fuchs Marie-Christine (eds.), *Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Comentario* (2ª ed.), Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.

⁴² **Artículo 20.** Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas.

Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibidas.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

las normas jurídicas deben ser acordes con la misma (tanto en sentido formal como material). En términos de la disposición citada y el desarrollo jurisprudencial al respecto, los tratados internacionales celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado –si bien parte de la Ley Suprema de la Unión– también están sujetos a dicho parámetro de regularidad.

73. Sin embargo, también es cierto que tal entendimiento ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales para la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse la supremacía constitucional.
74. El artículo 1° constitucional prescribe la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como aquellos cuya fuente sean los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte. La redacción del precepto tiene como efecto que éste funja como cláusula de recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁴³, con la consecuencia natural de ampliar el catálogo de derechos humanos que gozan de supremacía constitucional⁴⁴.
75. A su vez, el párrafo tercero del artículo 1° constitucional obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

⁴³ Salazar Ugarte, Pedro et al, *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una Guía Conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2014, p. 55, disponible en <<http://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>>

⁴⁴ DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) del Tribunal en Pleno, contenida en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, p. 202, abril de 2014, registro: 2006224.

progresividad; comprende todos los derechos humanos del catálogo constitucional, sin perjuicio de su fuente normativa y sin distinción o exclusión competencial entre autoridades.

76. En efecto, es especialmente pertinente para el caso, e ilustrativo de lo recién desarrollado, es el criterio jurisprudencial del Pleno de rubro “**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS**”⁴⁵, mismo que reconoce que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, en términos del artículo 1º constitucional, operan como parámetro de control de la actividad legislativa de los congresos locales.
77. Por todo lo anterior, el congreso local de Veracruz se encuentra vinculado por las normas de derechos humanos de fuente convencional sin necesidad de acciones de la Federación para hacerlas operativas, y, en consecuencia, son **infundadas** las argumentaciones esgrimidas por la recurrente, puesto que sí está vinculada a cumplir con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado mexicano en el ámbito de su competencia.
78. En vista de las conclusiones a las que esta Primera Sala llegó en los apartados anteriores, el siguiente punto a dilucidar es si de los artículos constitucionales y convencionales señalados por el Juez de Distrito, se desprende una obligación de legislar dirigida al Poder Legislativo local del estado de Veracruz en relación con los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal local.

⁴⁵ Cfr. Tesis de Jurisprudencia: P./J. 11/2016 (10a.) del Pleno de este Tribunal Constitucional, visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, p. 52, septiembre de 2016, registro: 2012593.

(d) ¿Existe un mandato legislativo derivado de disposiciones constitucionales y/o convencionales que impacte a las normas penales que regulan el aborto?

79. Esta Primera Sala estima que son **infundadas** las argumentaciones de la recurrente destinadas a controvertir la conclusión del Juez de Distrito sobre la existencia de la omisión legislativa derivada de disposiciones convencionales, aunque por razones y bajo una metodología distinta, como a continuación se expresa.
80. El Juez de Distrito consideró que, aunque no existiera un transitorio constitucional que obligara al legislativo local a modificar su normativa interna en lo relativo al aborto, sí existía una obligación de legislar, por un parámetro que incluía, además de los instrumentos previamente mencionados, los artículos 1 y 4 constitucionales, así como de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 de la Convención de Belém do Pará y 2, 12, 14, inciso b) y 24 de la CEDAW.
81. En principio, son claras las obligaciones que emanan de los artículos 1 y 4 constitucionales, así como de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12, 14, inciso b) y 24 de la CEDAW. Sin embargo, de los preceptos anteriores no se desprende un mandato directo al legislador para que modifique su normativa interna en relación con la interrupción del embarazo.
82. Pero, como correctamente lo identificó el Juez de Distrito, los artículos 2, incisos f) y g) de la CEDAW y 7, inciso e) de la Convención Belém do Pará, respectivamente, sí establecen mandatos al legislador claros y precisos de legislar, en los siguientes términos (énfasis añadido):

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, **por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer** y, con tal objeto, se comprometen a:

[...]

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, **incluso de carácter legislativo**, para **modificar o derogar leyes**, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) **Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.**

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención De Belem Do Pará)

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, **por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia** y en llevar a cabo lo siguiente:

e. tomar todas las medidas apropiadas, **incluyendo medidas de tipo legislativo**, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

83. Así, de los artículos transcritos se desprende que existe una obligación para que, sin dilación, los Estados parte de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará tomen medidas de tipo legislativo para, reformar, en el primer caso, las leyes que sean discriminatorias en contra de la mujer, y, en el segundo, las que respalden persistencia o tolerancia de la violencia de la mujer. En la CEDAW, incluso hay una

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

obligación específica de **derogar las disposiciones penales** que constituyan discriminación en contra de la mujer.

84. Ahora bien, la importancia y exigibilidad inmediata de los preceptos citados se ilustra, como mecanismo interpretativo, por las consideraciones de la **Recomendación General 28** del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, relativa al artículo 2 de la CEDAW. Así, el Comité establece que este artículo obliga a los Estados parte a analizar **sin dilación** la situación *de jure* y *de facto* en la que se encuentran las mujeres y a tomar medidas e implementar políticas encaminadas a la erradicación de la discriminación, incluyendo medidas legislativas⁴⁶. Para ello, precisa que “*sin dilación*” se refiere a que las obligaciones previstas en dicho precepto convencional **son de naturaleza inmediata**⁴⁷.
85. El Comité establece que este mandato puede ser violado por acción u omisión, por ejemplo, **al no adoptar las medidas legislativas necesarias para lograr la plena realización de los derechos de las mujeres**⁴⁸. Es pertinente, para el caso que nos ocupa resaltar que al respecto del inciso f), el Comité claramente señala que éste obliga a los Estados Parte a otorgar protección legal y derogar las leyes que discriminen contra las mujeres⁴⁹.
86. Por otro lado, la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre las obligaciones que emanan del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, resaltando la obligación de cumplimiento sin dilación⁵⁰. Incluso, en

⁴⁶ Recomendación general N° 28. relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2010, párr. 24.

⁴⁷ *Ibíd.*, párr. 29.

⁴⁸ *Ibíd.*, párr. 10.

⁴⁹ *Ibíd.*, párr. 31.

⁵⁰ Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350., Párrafo 278.

el caso de **Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México**, enfatiza cómo este artículo alcanza a todas las esferas de actuación del Estado, incluyendo la legislativa, de la siguiente forma:

“215. La Corte advierte que, del derecho a las mujeres a vivir una vida libre de violencia y los demás derechos específicos consagrados en la Convención de *Belém do Pará*, surgen las correlativas obligaciones del Estado para respetar y garantizarlos. **Las obligaciones estatales especificadas en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará deben alcanzar todas las esferas de actuación del Estado, transversal y verticalmente, es decir, todos los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), tanto a nivel federal como estadual o local, así como en las esferas privadas.** Ello **requiere la formulación de normas jurídicas** y el diseño de políticas públicas, instituciones y mecanismos **destinados a combatir toda forma de violencia contra la mujer, pero también requiere, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas** que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer.”
[énfasis añadido]

87. Entonces, si el Estado mexicano ratificó la CEDAW el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y la Convención de Belem do Para el doce de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, a la luz del derecho internacional, las obligaciones recién señaladas *eran exigibles de inmediato* tanto para la Federación, como para las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias. La acción de las entidades federativas es especialmente pertinente en la obligación prevista en el artículo 2, inciso g) de la CEDAW, ya que gozan de competencia para legislar en el aspecto sustantivo de la materia penal.
88. Ahora bien, el siguiente paso es necesario determinar con precisión qué debe entenderse por normas discriminatorias y constitutivas de violencia contra la mujer en el contexto de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, en congruencia con las reglas de interpretación de

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

tratados y los principios interpretativos aplicados a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

89. En el marco específico de la discriminación en contra las mujeres, la CEDAW señala que denota “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil cualquier otra esfera”⁵¹.
90. Esta definición es amplia; en efecto, en términos del análisis interpretativo que ha hecho el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la erradicación de la discriminación en contra de la mujer no se puede ver exclusivamente a la luz de la igualdad formal y sustantiva, sino que requiere también de acciones encaminadas a lograr **una igualdad transformadora**. En ese sentido, en el marco de la delimitación del objeto y fin de la CEDAW, se han identificado las tres obligaciones básicas de los Estados parte:

“7. En primer lugar, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación —que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares— por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación. La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. **En tercer lugar los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo**

⁵¹ Artículo 1° de la CEDAW.

a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.⁵²
[énfasis añadido]

91. Así, además de fomentar la igualdad formal y sustantiva, los Estados deben adoptar “medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente”⁵³. Éste es un objetivo que permea en toda la CEDAW; de manera ejemplificativa, se extrae de un análisis de su preámbulo⁵⁴ o de una interpretación sistemática de los artículos 2(f) y 5 del instrumento.⁵⁵ De tal suerte que, también serán discriminatorias las normas, actos o demás medidas que repliquen estereotipos de género o reproduzcan relaciones de poder que menoscaben o anulen los derechos de la mujer.
92. En efecto, la obligación anterior ha sido desarrollada por el CEDM en la jurisprudencia que deriva del sistema de comunicaciones de particulares de la CEDAW, principalmente a la luz de los artículos 2 y 5 de esa convención. De manera general, el CEDM enfatiza que la CEDAW obliga a que los Estados “modifiquen y transformen los estereotipos de género y pongan fin a la aplicación injustificada de estereotipos de género negativos, que son causa fundamental y consecuencia de la discriminación contra la mujer”⁵⁶. El CEDM también

⁵² Recomendación general Nº 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, 2004, párr. 7.

⁵³ *Ibíd.*, párr. 10.

⁵⁴ “Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.”

⁵⁵ Cusack, Simone y Pusey, Lisa, “CEDAW and the rights to non-discrimination and equality”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 14, 2013, p.11.; Holtmaat, Rikki, *The CEDAW: a holistic approach to women’s equality and freedom*, p.107

⁵⁶ CEDM, R.K.B. vs Turquía, dictamen aprobado el veinticuatro de febrero de dos mil doce, párr. 8.8; CEDM, Anna Belousova vs Kazajstán, dictamen aprobado el trece de julio de dos mil quince, párr. 10.10; CEDM, O.G. vs Federación de Rusia, dictamen aprobado el seis de noviembre de dos mil diecisiete, párr. 7.2; CEDM, S.T. vs Federación de Rusia, dictamen aprobado el veinticinco de febrero

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

ha resaltado estereotipos y prejuicios de género específicos como contrarios a la CEDAW, por ejemplo:

- 92.1. En materia de delitos sexuales: que las denuncias de violación pueden hacerse con facilidad, que existe un tipo de víctima ideal y racional que puede fungir como parámetro, que las características de las mujeres determinan su probabilidad de ser víctimas de este delito, o emplear el hecho de que la víctima y victimario se conocieran con anterioridad como atenuante del delito⁵⁷; además, que la falta de resistencia a la agresión sexual implica la existencia de consentimiento⁵⁸ o, que el matrimonio funja como excusa absolutoria en esta clase de delitos⁵⁹.
- 92.2. En materia de violencia doméstica: que es una cuestión privada y fuera del control del Estado, que se limita a violencia física que debe sobrepasar un límite de maltrato o, que cause una amenaza inmediata a la vida o a la salud, el uso de los papeles tradicionales de las mujeres en el matrimonio⁶⁰; así como la superioridad del hombre en las relaciones matrimoniales⁶¹.
- 92.3. En materia de derechos sexuales y reproductivos, consideró un estereotipo la prevalencia de la protección del feto sobre la salud de la madre⁶².

de dos mil diecinueve, párr. 9.4; CEDM, X e Y vs la Federación de Rusia, dictamen aprobado el dieciséis de julio de dos mil diecinueve, párr. 9.9; CEDM, S.L. vs Bulgaria, dictamen aprobado el diecinueve de julio de dos mil diecinueve, párr. 7.4.

⁵⁷ CEDM, Karen Tayang Vertido vs Filipinas, dictamen aprobado el dieciséis de julio de dos mil diez, párrs. 8.4 a 8.6.

⁵⁸ CEDM, R.P.B. vs Filipinas, dictamen aprobado el veintiuno de febrero de dos mil catorce, párrs. 8.9 y 8.10.

⁵⁹ CEDM, V.P.P. vs Bulgaria, dictamen aprobado el doce de octubre de dos mil doce, párr. 9.6.

⁶⁰ CEDM, V.K. vs Bulgaria, dictamen aprobado el veinticinco de julio de dos mil once, párrs. 9.11 y 9.12.

⁶¹ CEDM, Isatou Jallow vs Bulgaria, dictamen aprobado el veintitrés de julio de dos mil doce, párr. 8.6; CEDM, X e Y vs Georgia, dictamen aprobado el trece de julio de dos mil quince, párr. 9.7; CEDM, M.W. vs Dinamarca, dictamen aprobado el veintidós de febrero de dos mil dieciséis, párr. 5.9; CEDM, S.L. vs Bulgaria, dictamen aprobado el diecinueve de julio de dos mil diecinueve, párr. 7.11.

⁶² CEDM, L.C. vs Perú, dictamen aprobado el diecisiete de octubre de dos mil once, párr. 8.15.

- 92.4. También ha señalado que es estereotípico considerar que la mujer tiene el deber de no incurrir en atentados contra la moral⁶³; y que, precisamente por la existencia de estereotipos y otras causas estructurales, “las mujeres dedican mucho más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado”, situación que se debe tomar en cuenta para garantizarles el pleno goce de todos sus derechos⁶⁴.
93. En el derecho comparado, la resolución pronunciada por la Corte Suprema de Nepal en dos mil nueve, en el caso *Lakshmi Dhikta v. Nepal*, es un ejemplo paradigmático de la aplicación de la igualdad transformadora. En este caso, en relación con la criminalización de la interrupción del embarazo, la Corte Suprema de Nepal reconoció al aborto como un derecho humano; además, supuso el “reconocimiento de las mujeres como agentes morales con capacidad decisoria plena, rechazó las normas patriarcales tradicionales basadas en la noción de inferioridad a la mujer, y encontró que el gobierno es responsable por garantizar la realización práctica del derecho de las mujeres al aborto al reconocer y atender las desigualdades en las dinámicas de poder”⁶⁵.
94. Ahora bien, combatir la violencia en contra de la mujer es el objeto y fin de la Convención de Belém do Pará. Este instrumento define “violencia contra la mujer” como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”⁶⁶.

⁶³ CEDM, R.K.B. vs Turquía, dictamen aprobado el veinticuatro de febrero de dos mil doce, párr. 8.7.

⁶⁴ CEDM, Natalia Ciobanu vs la República de Moldova, dictamen aprobado el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, párrs. 7.9 y 7.10.

⁶⁵ Upreti, Melissa, *Toward Transformative Equality in Nepal: The Lakshmi Dhikta Decision*, en "Abortion Law in Transnational Perspective. Cases and Controversies" Cook, Rebecca J., Erdman, Joanna N., y Dickens, Bernard (eds.), University of Pennsylvania Press, 2014, p. 287.

⁶⁶ Artículo 1 de la Convención de Belém do Pará.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

De acuerdo con el artículo 6 del tratado, una vida libre de violencia incluye el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación; interpretación que ha sido confirmada por la Corte Interamericana⁶⁷.

95. Además, si bien la definición de la CEDAW no lo refiere explícitamente a la violencia contra la mujer, en la **Recomendación General N°19**, se establece que la definición de “discriminación” contenida en la CEDAW contempla la violencia de género. Esta clase de violencia afecta o nulifica el goce de los derechos humanos de las mujeres⁶⁸.
96. De hecho, al abordar el artículo 2(f), establece que los roles tradicionales y estereotipos perpetúan la violencia contra la mujer, pues dichas prácticas pueden llegar a justificar la violencia de género como una forma de protección de las mujeres, cuyo efecto es en detrimento de sus derechos humanos⁶⁹.
97. La Recomendación General 19 fue actualizada en dos mil diecisiete, y se estableció que la prohibición de violencia contra las mujeres ha evolucionado para convertirse en un principio del Derecho Internacional consuetudinario⁷⁰. Se resalta el hecho de que la falta de implementación de un marco regulatorio que proteja los derechos de las mujeres muchas veces se debe a excepciones justificadas en “la tradición, la cultura, la religión o la ideología fundamentalista”⁷¹.

⁶⁷ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 211; Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 290; Corte IDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 394 y 395;

⁶⁸ Recomendación general N° 19. “La violencia contra la mujer”, 1992, párrs. 6-7.

⁶⁹ *Ibíd.*, párr. 11.

⁷⁰ Recomendación general N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, 2017, párr. 2.

⁷¹ *Ibíd.*, párr. 7

98. En conclusión, conforme a los imperativos del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que obligan a tomar en cuenta el contexto de los tratados, en conjunto con su objetivo y fin, la obligación de modificación inmediata de normas discriminatorias o que causen violencia en contra de la mujer comprende:

98.1. Las normas que, por realizar distinciones, exclusiones o restricciones con base en el sexo, anulen o menoscaben el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer, a través de:

98.1.1. Violaciones a la igualdad formal, por discriminación directa o indirecta.

98.1.2. Violaciones a la igualdad sustantiva.

98.1.3. Discriminación propiciada por estereotipos de género o paradigmas de poder masculino (violaciones a la igualdad transformadora).

98.2. Las normas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

99. En efecto, cabe destacar que este Alto Tribunal ya ha reconocido la importancia del derecho a la igualdad y no discriminación, pues de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, ha establecido que permea en todo el ordenamiento jurídico. Y, en el marco de la discriminación indirecta, la Primera Sala ha aceptado que para analizar si el resultado del contenido o aplicación de normas, políticas, prácticas o programas aparentemente neutros genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, se deben tomar

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

en cuenta los factores estructurales y contextuales, como relaciones de subordinación en torno al género⁷².

100. Sin embargo, esta Primera Sala estima que, en casos que involucran discriminación y/o violencia en contra de la mujer, y que se pone en tela de juicio la neutralidad de los preceptos normativos, es especialmente pertinente transitar de la dicotomía entre igualdad formal y sustantiva para incluir también un examen a la luz de la igualdad transformadora,⁷³ pues permite evidenciar, traer a un plano principal, y en su caso, tomar las acciones para erradicar los estereotipos de género que pudieran subyacer a dichos actos y normas como causa, en adición a un examen de la posible afectación como resultado que se ocasione a un determinado grupo.

101. Finalmente, si bien las obligaciones de legislar derivan de dos tratados internacionales, esta Primera Sala ya se ha pronunciado sobre la existencia de omisiones legislativas luego de un contraste de las normas internas con los mandatos legislativos contenidos en normas convencionales.

⁷² DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES. Tesis aislada: 1a. CXXI/2018 (10a.) de la Primera Sala, consultable en la Décima Época de *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo 1, p. 841, septiembre de 2018, con registro: 2017989.

⁷³ Esta diferenciación es fundamental para comprender y hacer efectiva las obligaciones internacionales contenidas en los instrumentos referidos, pues “[c]on base a esta visión transformadora de la igualdad, se requiere que los Estados Parte tomen medidas que lleven a un reordenamiento social de las representaciones estereotípicas de hombres y mujeres en la economía, política (v.g. la división del trabajo y de los recursos) y en las valoraciones culturales adscritas a hombres y mujeres (v.g. privilegiar lo masculino y devaluar lo femenino). Los Estados Partes deben intentar eliminar el tratamiento perjudicial y con frecuencia paternalista de las mujeres, el cual se asienta en los estereotipos de género. Deben también tomar medidas apropiadas para asegurar que sus leyes, políticas y prácticas refleje normas emancipatorias y no estereotípicas, lo que a su vez permitirá a las mujeres crear sus propios roles e identidades y ser todo lo que pueden ser, independientemente de los estándares masculinos.” Cook, Rebecca J., Cusack, Simone, *Estereotipos de Género. Perspectivas legales transnacionales*, trad. de Andrea Parra, University of Pennsylvania Press, 2009, pp. 6-7 consultable en línea: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf

102. En efecto, en el **amparo en revisión 805/2018**, resuelto en sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve⁷⁴, la Primera Sala concluyó que el Congreso de la Unión y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos habían incumplido con la obligación prevista en el artículo 4º, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Lo anterior, ya que la legislación interna no preveía ciertos tipos penales prescritos por dicho tratado, y, por lo tanto, se estimó insuficiente para cumplir con los imperativos convencionales, a la luz de las sugerencias y recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
103. Aunado a ello, el estudio de posibles omisiones legislativas que tienen como fuente un mandato convencional, ejemplifica otra de las maneras en las que éste Máximo Tribunal puede ejercer el control de convencionalidad para preservar la regularidad del orden interno, en atención al parámetro de control constitucional. Este ejercicio supone objetivos importantes si se entiende que el control de convencionalidad es una “concreción interpretativa y jurisdiccional de la obligación de garantía” en lo que respecta a los derechos humanos⁷⁵.
104. Lo anterior, pues, por un lado, representa la aplicación del principio de *efecto útil* de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en consonancia con su objeto y fin, ya que se favorece una incorporación de estos instrumentos no sólo en sentido formal, sino material. Por otro, fomenta el control “dinámico y complementario de las obligaciones

⁷⁴ Resuelto por votación unánime de los ministros y ministra integrantes de la Primera Sala, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández, y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁷⁵ Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2013, p. 494.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

convencionales de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos⁷⁶. Y, en última instancia, permite poner fin a una situación irregular por el incumplimiento con las obligaciones convencionales en materia de derechos humanos.

105. A la luz de dicho imperativo legislativo y el parámetro legislativo desarrollado, procede examinar si las normas relevantes en el presente asunto actualizan alguno de los supuestos mencionados.

(e) En términos del parámetro expuesto ¿los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el estado de Veracruz constituyen normas discriminatorias y/o constitutivas de violencia contra la mujer?

106. Los artículos relevantes se refieren a la tipificación del delito de aborto en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como a su sanción y las causas de no punibilidad en los términos siguientes:

Artículo 149.- Comete el delito de aborto quien interrumpe el embarazo en cualquiera de sus etapas.

Artículo 150.- A la mujer que se provoque o consienta que se le practique un aborto, se le sancionará con tratamiento en libertad, consistente en la aplicación de medidas educativas y de salud.

A la persona que haga abortar a la mujer con su consentimiento, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta setenta y cinco días de salario.

Artículo 154.- El aborto no es punible cuando:

⁷⁶ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, Párrafo 71; Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019, Párrafo 75; Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, Párrafo 167.

- I. Es causado por imprevisión de la mujer embarazada;
- II. El embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida, siempre que se practique dentro de los noventa días de gestación;
- III. De no provocarse, la mujer embarazada quede en peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste la opinión de otro facultativo, siempre que ello fuere posible y la demora no aumente el riesgo; o
- IV. A juicio de dos médicos, exista razón suficiente de que el producto padece una alteración que dé por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves y se practique con el consentimiento de la mujer embarazada.

- ^{107.} En principio, esta Primera Sala debe analizar si los artículos anteriores constituyen normas que anulen o menoscaben el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer, a través de violaciones a la igualdad formal, sustantiva o por replicar patrones de género; y/o si son normas que le causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En caso afirmativo, quedarían comprendidas por el mandato legislativo previsto en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará.
- ^{108.} De una lectura conjunta de los artículos 149 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz se extrae que en dicha entidad existe una prohibición total de interrumpir el embarazo. Lo anterior, pues el primer precepto citado no hace distinciones temporales en relación con la duración o etapas del embarazo, sino que prevé que comete el delito de aborto quien interrumpe el embarazo **en cualquiera de sus etapas**. El segundo prevé situaciones en las que el aborto **“no es punible”**.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

109. Al respecto de la “no punibilidad”, vale recuperar brevemente las siguientes consideraciones doctrinarias:

“La penalidad o punibilidad es, por tanto, una forma de recoger y elaborar una serie de elementos o presupuestos que el legislador, por razones utilitarias, diversas en cada caso y ajenas a los fines propios del Derecho penal, puede exigir para fundamentar o excluir la imposición de una pena y que sólo tienen en común que no pertenecen ni a la tipicidad, ni a la antijuricidad, ni a la culpabilidad, y su carácter contingente, es decir, sólo se exigen en algunos delitos concretos”⁷⁷. [énfasis añadido]

110. De lo transcrito, extraemos que la punibilidad se refiere estrictamente a la aplicación de la pena una vez configurado el delito. Los supuestos en los que se excluye la aplicación de la pena se conocen como “excusas absolutorias”.
111. Lo anterior tiene efectos importantes, según se refleja en la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal de rubro “**EXCLUYENTE DEL DELITO Y EXCUSA ABSOLUTORIA. SUS DIFERENCIAS**”⁷⁸. En el criterio, se define que mientras que las primeras tienen como consecuencia que se considere que no existió delito, la segunda solo se refiere a la exclusión de la aplicación de la pena luego de que se acreditó la existencia de una conducta típica. En consecuencia, las excusas absolutorias no son un obstáculo para el ejercicio de la acción penal.
112. En ese sentido, como la legislación penal local sólo prevé excusas absolutorias (motivos por los cuales el aborto no es punible⁷⁹) pero no excluyentes del delito, es posible concluir que, en Veracruz, si una mujer

⁷⁷ García Arán, Mercedes y Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal. Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 400.

⁷⁸ Tesis P. V/2010 del Tribunal Pleno, localizable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, p. 18, febrero de 2010, registro: 165259.

⁷⁹ Cabe resaltar que el Artículo 6 del Código Penal local prevé lo siguiente:

Artículo 6º.- Una conducta típica será punible cuando lesione o ponga en peligro, efectivamente y sin causa justa, el bien jurídico tutelado por la ley penal.

interrumpe su embarazo se enfrentará a un procedimiento penal (al margen de que se les aplique o no la sanción prevista). De ello se extrae la prohibición indiscriminada de la interrupción del embarazo. Ahora, si bien es cierto que a las disposiciones que regulan el aborto subyacen principios contrapuestos, una prohibición indiscriminada supone que los intereses de la mujer siempre quedarán en un plano inferior.

113. En efecto, históricamente, la criminalización del aborto se ha justificado por numerosas razones, entre ellas, prevenir la mortalidad materna, por estimarse contrario a la moral, o para proteger la vida prenatal⁸⁰. En otras palabras, responde a nociones demográficas, culturales y morales de una sociedad en un determinado tiempo.
114. Sin embargo, recientemente se ha presenciado una tendencia por la flexibilización de las normas punitivas contra el aborto. Este fenómeno inició alrededor de mil novecientos cincuenta en los países del bloque soviético; en las últimas décadas, se ha traducido en reformas legislativas y pronunciamientos judiciales relevantes en los países europeos y de América⁸¹. Muestra de lo anterior es la Resolución 1607(2008) de dos mil ocho, emitida por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, mediante la cual exhortó a los Estados miembros a descriminalizar el aborto⁸². O, el hecho de que el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África⁸³ explícitamente reconoce el derecho humano al aborto para proteger los derechos reproductivos de las mujeres, en

⁸⁰ Berer, Marge, "Abortion Law and Policy Around the World : In Search of Decriminalization", *Health and Human Rights Journal*, 2017, p. 14. Disponible en <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5473035/>>-

⁸¹ "Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud", Organización Mundial de la Salud, 2012, p. 90. Disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/77079/9789243548432_spa.pdf;jsessionid=8FE9BC03CDA730897237E9F2D60C9C91?sequence=1>; Berer, *op.cit.*, pág. 15.

⁸² Resolution 1607 (2008) – *Access to safe and legal abortion in Europe*.

⁸³ Adoptado el primero de julio de dos mil tres; entró en vigor el veinticinco de noviembre de dos mil cinco.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

caso de agresión sexual, violación, incesto, o cuando la continuación del embarazo ponga en peligro la salud mental o física de la madre o la vida de la madre o del feto⁸⁴.

115. En esta línea, los estudios estadísticos de organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud (“OMS”), y de diversos centros de investigación, han clasificado y agrupado en seis categorías los supuestos principales en los que el aborto es legal alrededor del mundo: (1) cuando existe riesgo a la vida de la mujer, (2) cuando hay peligro para la salud de la mujer (en ocasiones, incluye la salud mental), (3) cuando el embarazo es consecuencia de violación o incesto, (4) cuando existe daño fetal, (5) por razones económicas y sociales y (6) a solicitud de la mujer⁸⁵. En el periodo comprendido entre dos mil diez y dos mil diecisiete, veintiocho países modificaron su normativa interna para adicionar o incorporar por lo menos un supuesto permisivo de entre los recién mencionados⁸⁶.
116. La ampliación ha obedecido a distintas causas. Por un lado, han perdido vigencia las razones para sustentar una prohibición con base en el riesgo que dicho procedimiento genera a las mujeres. Hoy en día, de llevarse a cabo conforme a ciertos lineamientos de salud, es un procedimiento de baja peligrosidad⁸⁷.

⁸⁴ Artículo 14.2.c) del Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África.

⁸⁵ “Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud”, *op.cit.* pp. 92-93. Onda Tsuyoshi *et al.*, “Abortion Worldwide 2017 : Uneven Progress and Unequal Access”, Guttmacher Institute, 2018, p. 14. Disponible en < <https://www.guttmacher.org/report/abortion-worldwide-2017>>

⁸⁶ Onda Tsuyoshi *et al.*, *op.cit.*, pp 17-18.

⁸⁷ La Organización Mundial de la Salud, por ejemplo, ha publicado una serie de manuales y guías que están en constante actualización y que contemplan lineamientos técnicos de salud relacionados con distintos procedimientos para interrumpir el embarazo. A saber, “Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud”, “Funciones del personal sanitario en la atención para un aborto sin riesgos y los métodos anticonceptivos después del aborto” y “Tratamiento médico del aborto”. Por otro lado, la Asociación Americana de Psicología ha establecido que “el argumento que asocia el aborto con problemas de salud mental, ocasionados por el aborto *per se*, no está soportado por la evidencia existente”. Al respecto, consultar Appelbaum, Mark, Beckman, Linda, Dutton, Mary Ann *et al.*, “Abortion and Mental Health. Evaluating the Evidence.”, *American Psychological Association*, 2009, p. 885. Disponible en <<https://www.apa.org/pubs/journals/features/amp-64-9-863.pdf>>

117. Por otro lado, cuantitativamente, se ha demostrado que una prohibición de aborto no es efectiva como desincentivo, ya que una legislación restrictiva no necesariamente conlleva a una reducción del número de abortos⁸⁸. No obstante, sí tiene como consecuencia que se practiquen “abortos peligrosos”, que la OMS ha definido como “la interrupción de un embarazo practicada ya sea por personas que carecen de la preparación necesaria o en un entorno que no reúne las condiciones médicas mínimas, o ambas cosas a la vez”⁸⁹. Lo anterior, en claro detrimento de la salud de las mujeres.
118. También se ha visibilizado que las normas que criminalizan el aborto tienen como efecto perpetuar estereotipos de género paternalistas, que infantilizan a las mujeres o apoyan la idea de que necesitan ser protegidas de tomar ciertas decisiones sobre su salud sexual y reproductiva⁹⁰. Como fue relatado previamente, en el **Caso L.C. vs Perú**, el CEDM sostuvo que si “una decisión de aplazar la intervención quirúrgica debido al embarazo estuvo influenciada por el estereotipo de que la protección del feto debe prevalecer sobre la salud de la madre, ésta resulta discriminatoria”⁹¹.
119. El CEDM incluso ha reconocido que las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, como la criminalización absoluta del aborto, son formas de violencia de género que en algunas circunstancias pueden llegar a constituir tratos crueles, inhumanos y

⁸⁸ Sedacca, Natalie, “Abortion in Latin America in International Perspective : Limitations and Potentials of the Use of Human Rights Law to Challenge Restrictions, *Berkeley Journal of Gender, Law and Justice*, 2017, p. 114.

⁸⁹ Ganatra, Bela *et al.*, “Del concepto a la medición: la aplicación práctica de la definición de aborto peligroso utilizada en la OMS”, Organización Mundial de la Salud, 2014. Disponible en < <https://www.who.int/bulletin/volumes/92/3/14-136333/es/>>

⁹⁰ Cook, Rebecca J. y Cusack Simone, *Estereotipos de Género. Perspectivas legales transnacionales*, *Ibidem*, pp. 85-86.

⁹¹ *Ibíd.*, párr. 297.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

degradantes⁹². Por ello, entre las recomendaciones destinadas al poder legislativo, exhorta a derogar todas las disposiciones que toleren violencia contra las mujeres; entre ellas, las que criminalizan el aborto⁹³.

120. De la mano con lo expuesto, cabe resaltar que la jurisprudencia internacional reconoce que el derecho a la honra y dignidad, en su vertiente de protección a la vida privada, sirve como precondition para que los individuos puedan decidir sobre sí mismos y su proyección hacia los demás⁹⁴. Al respecto, han señalado que el respeto y garantía de la vida privada proscriben la injerencia arbitraria o abusiva por parte de terceros o de autoridades públicas en los ámbitos protegidos, entre otros, incluyen la vida sexual⁹⁵. La Corte Interamericana ha establecido, expresamente, que la autonomía reproductiva y el acceso a los servicios de salud están amparados por éste derecho; así como la decisión de ser o no madre⁹⁶.
121. Así pues, en primer lugar, para esta Primera Sala, la falta de reforma del artículo 149 del Código Penal local es contrario al artículo 2 incisos f) y g), así como 7, inciso e) de la Convención de Belém do Para, ya que es una disposición que, al prohibir absolutamente la interrupción legal del embarazo, conserva y replica estereotipos de género sobre el rol de la mujer. Lo anterior, pues implícitamente transmite el mensaje de que la concepción de mujer-madre goza de primacía y que las mujeres tienen valor como un medio o por su función reproductiva, y no en sí mismas. Además, le subyace una concepción de inferioridad de las mujeres, porque sancionar penalmente esta conducta da a entender

⁹² Recomendación general N° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, 2017, párr. 18.

⁹³ *Ibid.*, párr. 29(c)(i).

⁹⁴ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 143.

⁹⁵ Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 162.

⁹⁶ Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica, *op.cit.*, párrs. 142-146.

que las mujeres tienen una falta de capacidad para decidir informada y responsablemente sobre su propio cuerpo.

122. Esta clase de estereotipos impacta directamente en la dignidad de las mujeres, al coartar su libre desarrollo de la personalidad. Lo expuesto, ya que la criminalización absoluta del aborto se traduce en que terceros (en este caso, autoridades), intervengan sustancialmente en una esfera privada, obstaculicen la materialización de los planes de vida de las mujeres e impacten en la posibilidad de decidir sobre su propio cuerpo, así como el número y espaciamiento de hijos, derecho reconocido en el artículo 4° constitucional.
123. Esta Primera Sala ha enfatizado que “[...] la Constitución mexicana otorga una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen”⁹⁷. También, que los individuos pueden “elegir y materializar libremente planes de vida e ideales de excelencia humana, sin la intervención injustificada de terceros”⁹⁸. La prohibición absoluta de la interrupción del embarazo vía tipificación penal se traduce en una injerencia en la autonomía de las mujeres que lacera y restringe sus derechos humanos.
124. Sirve de apoyo por analogía la tesis aislada de rubro **DISCRIMINACIÓN. LAS NORMAS QUE PREVEAN LA ASIGNACIÓN DE TAREAS, HABILIDADES Y ROLES ESTEREOTIPADOS CON**

⁹⁷ DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS. Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 5/2019 (10a.) de la Primera Sala, contenida en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, p. 487, febrero de 2019, registro: 2019355.

⁹⁸ Cfr. TATUAJES. SU USO ESTÁ PROTEGIDO, POR REGLA GENERAL, POR EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Tesis aislada 1a. CXX/2019 (10a.) de la Primera Sala, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo I, p. 331, diciembre de 2019, registro: 2021265.

BASE EN EL SEXO O LA IDENTIDAD SEXO-GENÉRICA DE LAS PERSONAS CONSTITUYEN UNA FORMA DE AQUÉLLA Y, POR ENDE, SON INCONSTITUCIONALES⁹⁹.

125. Ahora bien, para esta Primera Sala el artículo 149 del Código Penal para el Estado de Veracruz tampoco supera el parámetro normativo fijado en relación con la CEDAW desde otra vertiente: el acceso en el derecho a la salud sexual y reproductiva en condiciones de igualdad.
126. Al respecto de este derecho, en la **Observación General Número 14**, sobre el derecho a la salud en la consagrado en el artículo 12 del PIDESC¹⁰⁰, el CDESC establece que, en virtud de la interpretación evolutiva del derecho, su alcance se ha modificado, pues reconoce las diferencias basadas en la perspectiva de género¹⁰¹. La incorporación de la perspectiva de género en materia de salud, fomenta un enfoque que “recono[zca] que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer”¹⁰².
127. Propone que, para eliminar la discriminación contra las mujeres en el acceso al derecho a la salud, se debe proporcionar “una gama completa de atenciones de alta calidad [...] incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva”. En efecto, reconoce que es necesario “suprimir todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud[...] en particular en la esfera de salud sexual y reproductiva”¹⁰³. Incluso, **refiere específicamente a la importancia que las medidas**

⁹⁹Tesis aislada 1a. CCCLVIII/2015 (10a.) de la Primera Sala visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo I, p. 973, noviembre de 2015, registro: 2010492.

¹⁰⁰ Aprobado por el Senado el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta. El depósito del instrumento de adhesión fue de veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, entrando en vigor para México el veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y uno.

¹⁰¹ Observación General N°14. “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)”, 2000, párr. 10.

¹⁰² *Ibíd.*, párr. 20.

¹⁰³ *Ibíd.*, párr. 21.

legislativas tienen para la eliminación de la discriminación, particularmente considerando que implican una baja carga económica¹⁰⁴.

128. El CDESC, al abordar específicamente el derecho a la salud sexual y reproductiva en la **Observación General Número 22** destaca que:

128.1. Existen numerosas barreras legales, procesales, prácticas y sociales para lograr el acceso pleno al derecho a la salud sexual y reproductiva¹⁰⁵.

128.2. Este derecho contempla la libertad de tomar decisiones sobre el cuerpo, así como relacionadas con la salud sexual y reproductiva, que sean libres y responsables; sin que medie violencia ni coerción¹⁰⁶.

128.3. “Los determinantes sociales de la salud”, esto es, patrones que reflejan la falta de igualdad social, así como la distribución desigual de las relaciones de poder con base en el género, tienen un impacto en el goce de este derecho. Estos determinantes se reflejan en medidas, incluyendo leyes, que limitan la posibilidad de ejercicio del derecho a la salud sexual y reproductiva¹⁰⁷.

128.4. El derecho a la salud sexual y reproductiva está íntimamente vinculado con el derecho a la integridad física y mental, a la autonomía, a la vida, a la seguridad de la persona, a la vida privada y el respeto por la familia, la no discriminación y la

¹⁰⁴ *Ibíd.*, párr. 18.

¹⁰⁵ Observación General N°22. “Derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 2016, párr. 2.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, párr. 5.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, párr. 8.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

igualdad. Al ejemplificar, específicamente señala que la negativa en el acceso al aborto supone una violación al derecho a la vida y seguridad; equiparable, en ciertas circunstancias, a tratos crueles, inhumanos o degradantes¹⁰⁸.

128.5. Un enfoque con perspectiva de género implica tomar en consideración la capacidad reproductiva de la mujer para lograr el acceso pleno a este derecho. Su autonomía y poder decisorio en este ámbito es fundamental. En ese sentido, la igualdad sustantiva, entre otras cosas, obliga a modificar o eliminar medidas internas que propicien estereotipos de género. También, a eliminar o reformar leyes y políticas discriminatorias y las barreras de acceso al goce pleno y efectivo de este derecho¹⁰⁹.

128.6. Entre las obligaciones generales de los Estados Parte, está la **obligación inmediata de eliminar las medidas discriminatorias, así como reformar leyes que impidan el acceso a este derecho; entre ellas, las normas que criminalicen o restrinjan el acceso al aborto**¹¹⁰. La obligación específica de respeto, así como las nucleares o básicas, en relación con el derecho a la salud sexual y reproductiva prescribe, entre otras cosas, esta clase de modificaciones normativas¹¹¹.

129. Además, en la **Recomendación General Número 24** del CEDM, se afirma que el derecho a la salud, incluyendo la salud reproductiva, es un derecho básico bajo la CEDAW. Por lo cual, para eliminar la

¹⁰⁸ *Ibíd.*, párr. 10.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, párrs. 25 a 28.

¹¹⁰ *Ibíd.*, párr. 34.

¹¹¹ *Ibíd.*, párr. 40.

discriminación contra la mujer en este ámbito, es necesario que tengan acceso a los servicios de salud durante su vida¹¹².

130. La recomendación establece que es deber de los Estados asegurar el acceso a los servicios de salud en condiciones de igualdad¹¹³. En ese tenor, la obligación específica de respeto implica la no obstaculización del Estado al goce del derecho a la salud por parte de las mujeres; implica, por ejemplo, **remover barreras que impidan el acceso a servicios de salud, como las leyes que criminalizan ciertos procedimientos médicos**¹¹⁴. Por ello, sugiere reformar las legislaciones internas que criminalizan el aborto y establecen medidas punitivas contra las mujeres que se someten a este procedimiento¹¹⁵.

131. A su vez, la Corte Interamericana, al desarrollar el contenido del derecho a la salud en el caso **Poblete Vilches y otros vs Chile**, sostuvo que, en tratándose de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, “[...]las obligaciones de carácter inmediato[...] consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho”¹¹⁶. Asimismo, al referirse al corpus iuris internacional sobre el derecho a la salud, articuló un estándar de protección derivado de las consideraciones del Comité de DESC –especialmente las contenidas en la Observación General Número 14– y el imperativo del artículo 1.1 de la Convención Americana, pues señala que “como condición transversal de accesibilidad...el Estado está obligado a garantizar un trato

¹¹² Recomendación general N° 24. “La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)”, 1999, párrs. 1 y 2.

¹¹³ *Ibíd.*, párr. 13

¹¹⁴ *Ibíd.*, párr. 13

¹¹⁵ *Ibíd.*, párr. 31(c).

¹¹⁶ Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 104.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

igualitario a todas las personas que acceden a los servicios de salud...por lo que no son permitidos tratos discriminatorios[...]"¹¹⁷.

132. Y, para precisar sobre la discriminación de la prestación de servicios de salud, en el caso **Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica** el Tribunal Interamericano sostuvo que “el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos”¹¹⁸.
133. Para esta Primera Sala, el artículo 149 del Código Penal local supone una barrera discriminatoria al acceso a la salud en condiciones de igualdad. En principio, porque es un tipo penal que solo recae en las mujeres por sus condiciones físicas y biológicas, y la sanción funge como un obstáculo para el acceso a servicios de salud seguros, que les permitan alcanzar el bienestar físico, mental, emocional y social, apreciado con perspectiva de género.
134. En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido cómo del artículo 4° constitucional derivan estándares jurídicos de gran relevancia en torno al derecho a la salud, y cómo el Estado mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales que prescriben la garantía de su nivel más alto **sin discriminación**¹¹⁹. En el mismo sentido, le ha dado un entendimiento amplio a este derecho, estableciendo que “no se limita a la salud física del individuo”, sino que

¹¹⁷ *Ibíd.*, párr. 122.

¹¹⁸ Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica, *op.cit.*, párr. 286,

¹¹⁹ DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN. Tesis aislada P. XVI/2011 del Tribunal Pleno, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, p. 29, agosto de 2011, registro: 161333.

se traduce “en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica”¹²⁰.

135. Aunado a ello, esta Primera Sala ha reconocido la doble dimensión del derecho a la salud, es decir, la individual y la social, o pública; esta última comprendiendo “el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general”¹²¹. También, ha establecido cómo “entraña libertades y derechos, entre las primeras, **la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica**, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud **que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud**”¹²².
136. Ahora bien, cabe destacar que estrechamente vinculado con el tema que nos ocupa, esta Primera Sala, en el **amparo en revisión 1388/2015**, determinó que “cuando las mujeres solicitan servicios específicos que sólo ellas requieren, como la interrupción del embarazo por motivos de salud, la negación de dichos servicios y las barreras que restringen o limiten su acceso, constituyen actos de discriminación y una violación al derecho de igualdad ante la ley”¹²³.

¹²⁰ DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL. Tesis aislada P. LXVIII/2009 del Pleno de este Tribunal Constitucional, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, p. 6., diciembre de 2009, registro 165826.

¹²¹ DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL. Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.) de la Primera Sala, visible en la Décima Época de *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, p. 486, febrero de 2019, registro: 2019358.

¹²² DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Tesis aislada LXV/2008 de la Primera Sala consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, p. 457, julio de 2008, registro 169316.

¹²³ Resuelto por unanimidad en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

137. Por lo tanto, para esta Primera Sala, la prohibición total de la interrupción del embarazo –vía tipificación penal– es una barrera que genera discriminación en contra de las mujeres en relación con el acceso al derecho a la salud. Lo anterior, pues obvia las diferencias entre las capacidades biológicas y reproductivas de los hombres y las mujeres, desconoce de amplio alcance del derecho de la salud de las mujeres –esto es, su trascendencia más allá del bienestar físico– y, al aparejar una consecuencia penal a esta conducta constituye una barrera de hecho a la garantía plena de este derecho en condiciones de igualdad.
138. Por lo que respecta al plazo, en **la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007**¹²⁴, luego de determinar que no existía un mandato constitucional para la penalización del aborto, el Pleno de este Alto Tribunal estudió el ejercicio de ponderación realizado por el legislador del entonces Distrito Federal para despenalizarlo durante las primeras doce semanas del embarazo; señaló lo siguiente:
- “Este Tribunal considera que la medida utilizada por el Legislador resulta de este modo **idónea** para salvaguardar los derechos de las mujeres, pues la no penalización de la interrupción del embarazo tiene como contraparte la libertad de las mujeres para que decidan respecto de su cuerpo, de su salud física y mental e, incluso, respecto de su vida[...]
139. Con base a tal determinación y considerando las exigencias de los tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres y su evolución, para esta Primera Sala, las decisiones de la mujer durante el periodo de las primeras doce semanas del embarazo, previos al periodo

¹²⁴ Resuelto en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho.

¹²⁵ Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, p. 183.

fetal, son parte de su esfera privada que no está sujeta a la potestad sancionadora del Estado. Por lo tanto, no es acorde con las obligaciones convencionales aparejar una sanción penal por la interrupción del embarazo durante este periodo.

140. Ahora bien, el artículo 150, que prevé que las sanciones aplicables al delito de aborto son “medidas educativas y de salud” también padece de los mismos vicios. Especialmente, si se interpreta sistemáticamente con el artículo 50 del Código Penal local, que prevé que las medidas de tratamiento en libertad como las recién señaladas tienden “**a la orientación social del sentenciado**, bajo la supervisión de la autoridad ejecutora”¹²⁶.
141. Sancionar el aborto con una “medida educativa” o “de salud”, por subyacerles un reproche penal, también son formas de infantilizar a la mujer, puesto que ponen en tela de juicio su capacidad decisoria y prejuzgan que la decisión que tomó en relación con su cuerpo no es adecuada, razonamiento que es estereotípico. Además, también atenta contra su libre desarrollo de la personalidad y su derecho a la vida privada: si lo que se procura con este tipo de medidas es la “orientación social”, entonces se debe entender que la norma local busca prescribir el aprendizaje de un modelo específico dirigido a las mujeres que interrumpan su embarazo. Sin embargo, el legislativo local debe considerar que los modelos sociales no pueden replicar y reproducir roles de género y que la maternidad no debe ser un plan de vida impuesto; en efecto, esta clase de actos constituyen una intromisión indebida por parte de la entidad federativa en una esfera vedada.

¹²⁶ Artículo 50.- El tratamiento en libertad consiste en la aplicación de medidas laborales, educativas, de salud o de cualquier índole, tendiente a la orientación social del sentenciado, bajo la supervisión de la autoridad ejecutora.

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

142. Por último, el artículo 154, prevé las causas en las que el aborto no es punible, a saber, cuando:
- 142.1. a) Es causado por imprevisión de la mujer embarazada.
 - 142.2. b) El embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida, siempre que se practique dentro de los noventa días de gestación.
 - 142.3. c) De no provocarse, la mujer embarazada quede en peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste la opinión de otro facultativo, siempre que ello fuere posible y la demora no aumente el riesgo; o
 - 142.4. d) A juicio de dos médicos, exista razón suficiente de que el producto padece una alteración que dé por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves y se practique con el consentimiento de la mujer embarazada.
143. Para esta Primera Sala, resalta que en la excusa absolutoria indicada en el inciso **b)**, existe una limitación temporal para que el aborto no sea punible si se comete cuando el embarazo resultó de una violación o inseminación artificial no consentida. En ese caso, se debe de practicar dentro de los noventa días de gestación.
144. Esta Corte se ha pronunciado sobre las agresiones sexuales contra las mujeres, sosteniendo que “corresponden a un tipo de delito que la víctima no suele denunciar por el estigma que dicha denuncia conlleva usualmente”; además, que esta clase de violencia es de “naturaleza

traumática”¹²⁷. A su vez, la Corte Interamericana ha establecido que esta clase de agresiones sexuales, como la violación sexual, suponen “una intromisión en los aspectos más personales e íntimos de la vida privada de una persona”¹²⁸ pues pierde “de forma completa el control sobre sus decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas”¹²⁹.

145. En ese sentido, establecer una limitación temporal para que no se le aplique la sanción a la víctima por el delito de aborto en este supuesto, desconoce la naturaleza de las agresiones sexuales. Retomando las consideraciones del CEDM, es un claro estereotipo pensar que las denuncias que involucran delitos sexuales pueden hacerse con facilidad.¹³⁰
146. Además, constreñir a la víctima a realizar una denuncia previa, en un marco temporal establecido, sin tomar en cuenta que esto podría exacerbar el sufrimiento sexual y psicológico en su perjuicio, constituye una forma de violencia en contra de las mujeres, en términos de las normas convencionales relevantes. En consecuencia, la redacción actual del inciso no supera el umbral definido en términos de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará.
147. Por último, en la excusa absolutoria indicada en el inciso **c)**, se establece que el aborto no es punible cuando exista “peligro de muerte” de la mujer embarazada, sujeto a ciertas condiciones. De una lectura del precepto, es posible establecer que es la única causa relacionada

¹²⁷ Cfr. VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LA MUJER. REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE SU TESTIMONIO COMO VÍCTIMA DEL DELITO. Tesis aislada 1a. CLXXXIV/2017 (10a.) de la Primera Sala visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, tomo I, p. 460, noviembre de 2017, registro: 2015634.

¹²⁸ Corte IDH. Caso Valenzuela Ávila Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de octubre de 2019. Serie C No. 386, párr. 196.

¹²⁹ Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México, *op.cit.*, párr.179.

¹³⁰ CEDM, Karen Tayang Vertido vs Filipinas, dictamen aprobado el dieciséis de julio de dos mil diez, párrs. 8.4 a 8.6.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

con una afectación a la salud de la madre en la que no se sanciona la interrupción del embarazo.

148. El peligro de muerte se refiere a una afectación extrema preponderantemente física. Esto es, la exclusión a la penalización del aborto por cuestiones de salud propias de la mujer no operaría en el resto de las dimensiones de la salud (mental, emocional y social), ni en el caso de afectaciones a la salud física que no lleguen al extremo de peligro de muerte. En ese sentido, retomando el parámetro normativo previamente establecido sobre el alcance que tiene el derecho a la salud, esta norma constituye una barrera discriminatoria al acceso a este derecho en condiciones de igualdad, y, en consecuencia, al menoscabar los derechos de las mujeres, no cumple con los imperativos de la CEDAW.
149. Por ello, esta Primera Sala coincide con el Juez de Distrito en tanto que existe una obligación de que el Congreso local reforme los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el estado de Veracruz, pues quedan comprendidas dentro de las normas sobre las que procede modificación inmediata en términos de los artículos 2, incisos f) y g) de la CEDAW y 7, inciso e) de la Convención Belém do Pará, y, el Congreso local no ha ejercido su potestad legislativa al respecto.
150. En efecto, la falta de reforma de dichos preceptos genera un estado de cosas inconstitucional, al no cumplir con imperativos convencionales de rango constitucional, que en última instancia se traduce en una violación a los derechos humanos de las mujeres.
151. Lo anterior, sin perjuicio de que el recurrente manifieste en su **cuarto agravio** que el contenido del artículo 4° de la Constitución Política del

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave impide la reforma del delito de aborto, y esto no fue considerado por el Juez de Distrito.

152. El artículo de la constitución local a tenor literal establece lo siguiente:

Artículo 4. El hombre y la mujer son sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley.

El Estado garantizará el derecho a la vida del ser humano y su seguridad humana, desde el momento de la concepción hasta la muerte natural, como valor primordial que sustenta el ejercicio de los demás derechos, **salvo las excepciones previstas en las leyes.**

La libertad del hombre y de la mujer no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley. [énfasis añadido]

153. Así pues, si bien reconoce la protección de la vida desde el momento de la concepción –y, sin juzgar sobre la constitucionalidad de dicha definición–, esta disposición también prevé la posibilidad de establecer excepciones en sus leyes secundarias. Por lo tanto, no es un impedimento para que el Congreso local cumpla con el mandato legislativo correspondiente.

¿Cuál es el fundamento y cuáles son los efectos de la omisión legislativa en relación con los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz?

154. Finalmente, en su **tercer agravio**, el recurrente sostiene que los efectos del amparo son ilegales, pues se basaron en instrumentos que no tienen efecto vinculante. Los argumentos expuestos son **fundados pero insuficientes** para revocar la protección constitucional concedida al quejoso, por las razones que a continuación se expresan.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

155. El Juez de Distrito concedió el amparo para el efecto de que se cumpliera con la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Agravio Comparado de Trece de Diciembre de dos mil diecisiete. A su vez, la Declaratoria en cuestión dispone que se deben reformar los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal local como fue indicado por el Informe del Grupo de Trabajo. Al respecto, dicho informe prevé lo siguiente:

a. Estudiar y revisar la modificación del artículo 149 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a la siguiente propuesta:

TEXTO VIGENTE:

Artículo 149.-Comete el delito de aborto quien interrumpe el embarazo en cualquiera de sus etapas.

PROPUESTA DE REFORMA:

Artículo 149.- Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

Para los efectos de este Código, el embarazo es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio.

b. Reformar los artículos 150 y 154d el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, conforme a las siguientes modificaciones:

TEXTO VIGENTE:

Artículo 150.- A la mujer que se provoque o consienta que se le practique un aborto, se le sancionará con tratamiento en libertad, consistente en la aplicación de medidas educativas y de salud.

PROPUESTA DE REFORMA:

Artículo 150.- A la mujer que se practique un aborto o consienta que otra persona la auxilie o la haga abortar, se le aplicarán en libertad medidas específicas e integrales con respeto a sus derechos humanos conforme a lo dispuesto en la fracción XIV del Artículo 19 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, en un plazo no mayor a dos años.

En tal circunstancia, la mujer deberá estar debidamente informada desde su inicio.

TEXTO VIGENTE:

Artículo 154.- El aborto no es punible cuando:

- I. Es causado por imprevisión de la mujer embarazada;
- II. El embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida, siempre que se practique dentro de los noventa días de gestación;
- III. De no provocarse, la mujer embarazada quede en peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste la opinión de otro facultativo, siempre que ello fuere posible y la demora no aumente el riesgo; o
- IV. A juicio de dos médicos, exista razón suficiente de que el producto padece una alteración que dé por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves y se practique con el consentimiento de la mujer embarazada.

PROPUESTA DE REFORMA:

Artículo 154.- Se consideran como excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:

- I. Es causado por imprevisión de la mujer embarazada;
- II. El embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida;
- III. De no provocarse, la mujer embarazada quede en peligro de muerte o en riesgo su salud a juicio del médico que la asista, oyendo éste la opinión de otro facultativo, siempre que ello fuere posible y la demora no aumente el riesgo; o
- IV. A juicio de dos médicos, exista razón suficiente de que el producto padece una alteración que dé por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves y se practique con el consentimiento de la mujer embarazada.
- V. Por causa involuntaria de la mujer embarazada, debido a factores externos y biológicos.¹³¹

- 156. No obstante, como fue concluido por esta Primera Sala, las recomendaciones derivadas de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género no tienen un efecto vinculante en sí mismas. En ese sentido, es erróneo que el Juez de Distrito haya anclado los efectos de la concesión del amparo en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género.
- 157. En el caso concreto, esta Primera Sala determinó que el Juez de Distrito correctamente identificó la existencia de una omisión legislativa. Sin

¹³¹ Informe del Grupo de Trabajo de doce de julio de dos mil dieciséis, páginas 86 y 87.

AMPARO EN REVISIÓN 636/2019

embargo, con fundamento exclusivo en un imperativo convencional, al amparo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará. En virtud de ambos artículos, se obliga al poder legislativo local a modificar los artículos 149, 150 y 154 del Código Penal para el Estado de Veracruz, ya que no superan el umbral establecido por dichos instrumentos, al ser normas discriminatorias y/o constitutivas de violencia contra la mujer que debieron haber sido reformadas sin dilación por el estado de Veracruz.

....