

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 20 DE MAYO DE 2010.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
54/2009	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de la “Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2009.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ).</p>	<p>3 A 59</p> <p>EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
20 DE MAYO DE 2010.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ

JUAN N. SILVA MEZA

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta relativa a la sesión pública número 57, ordinaria, celebrada el martes dieciocho de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de las señoras y señores Ministros el acta de cuenta. Si no hay comentarios ni observaciones, de manera económica les pido voto aprobatorio. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Quedó aprobada el acta secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
54/2009. PROMOVIDA POR EL
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE JALISCO, EN CONTRA DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz, y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nos anunció el señor Ministro Aguirre Anguiano que quería abundar en su exposición para dar contestación a algunos de los argumentos con los que no está de acuerdo.

Les propongo que iniciemos la sesión escuchando la exposición del señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Con mucho gusto señor Presidente, efectivamente, hice la solicitud de que se diera el lapso para que el día de hoy contestara algunas de las posiciones de los señores Ministros, y también me parecía de razonable necesidad escuchar a la señora Ministra Sánchez Cordero, quien no se había pronunciado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Entonces, si usted determina que inicie yo, con muchísimo gusto lo hago.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Proceda señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias. La primera observación que derivó de lo expuesto por la señora Ministra Sánchez Cordero, y por los señores Ministros en la sesión del pasado martes, se refiere a la probable inaplicabilidad de la tesis contenida en la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada.

En aquella consideración se dice: la normalización es una materia que tiene como destinatarias solamente a las autoridades federales. Que las normas oficiales se refieren particularmente a las dependencias del gobierno federal, y las mismas son expedidas para regular su específico ámbito de competencia; y que considerar que el Ejecutivo Federal, por vía de reglamentos y de normas oficiales mexicanas, pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y municipios, conduciría al vaciamiento de las competencias estatales y municipales.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que un criterio es de carácter general, cuando la solución que propone a un determinado problema jurídico es válida y aplicable para resolver todos los demás casos iguales que se presenten.

La elaboración de tesis sobre temas generales o temáticos, tiene por objeto precisamente facilitar el conocimiento de los criterios que establece el máximo Tribunal, a fin de que los mismos se apliquen a los demás asuntos que se presenten; con lo que se logra uniformar criterios y dar seguridad jurídica tanto a los órganos jurisdiccionales que se apoyan en los criterios aludidos, cuanto a los gobernados cuando hacen valer sus derechos en vía jurisdiccional.

Destaco lo descrito porque quiero insistir en lo que afirmé el martes pasado, respecto a que cuando se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sostuvimos –estableció la Suprema Corte– un criterio general, a saber: que las normas oficiales se refieren particularmente a las dependencias del gobierno federal, y las mismas son expedidas para regular su específico ámbito de competencia; pues pretender que el Ejecutivo Federal, por vía de reglamentos de normas oficiales pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y municipios, conduciría al vaciamiento de las competencias estatales y municipales, por lo que debía de excluirse la posibilidad de aplicación transversal de esas normas oficiales.

El criterio mencionado se sostuvo refiriéndose concretamente a una norma oficial en materia de salud, con incidencia en normas penales; esto es: en la misma materia a que se refiere la norma impugnada; y, sin embargo, se pretende ahora dar un matiz al criterio entonces establecido.

El Ministro ponente ha aceptado adicionar el proyecto para aclarar que la norma oficial a que se refiere el precedente en cuanto define el aborto, no resulta vinculante para los Estados que soberanamente están facultados para definir los tipos penales; mientras que la norma oficial ahora recurrida sí los vincula, pues solo tiene un contacto circunstancial o de coincidencia con el derecho penal; además de aclarar que no puede el Presidente de la República, emitir reglamentos o normas oficiales respecto de las competencias de las entidades federativas, pero en lo que se refiere a las competencias federales, está en posibilidad de emitir reglamentos y normas oficiales que serán aplicables a los Estados, ahí donde sean aplicables y no serán aplicables, ahí donde no correspondan a las competencias federales.

Lo anterior implica dar un matiz al criterio general establecido en el precedente, lo que de suyo crea inseguridad jurídica, ya que no es posible que el criterio establecido de manera general, sea aplicable en todos los casos, sea motivo de excepciones o aclaraciones en los casos subsecuentes para justificar la decisión de no aplicarse; pero además, el matiz propuesto crea además inseguridad, pues sostiene que las normas oficiales, resultarán vinculantes para los Estados cuando sean aplicables, pero no lo serán cuando no sean aplicables, sin precisar ni dar criterio alguno para determinar cuándo son aplicables y cuándo no lo son.

En este apartado, deseo expresar que las ejecutorias de los Tribunales Constitucionales son materia de interpretación y que para estudiar dichas sentencias deben analizarse de manera excepcional las discusiones que les dieron origen y digo excepcional porque los supuestos en que el engrose correspondiente contenga una redacción poco clara, errónea, o equívoca es que se debe acudir a esa consulta como ocurre con el multicitado precedente, según lo manifestaron algunos de mis compañeros en la sesión pasada, además de que por razones para mí ignotas, no se elaboraron ni se publicaron las tesis relativas a ese precedente; sin embargo, los criterios contenidos en el engrose, son reales tesis que sustentaron la mayoría de los señores Ministros al fallar el asunto.

Por ello, como estimo que lo considerado en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada es aplicable al asunto que nos ocupa, y los señores Ministros han manifestado lo contrario, considero que estamos ante la necesidad de consultar las discusiones relativas a ese expediente a fin de demostrar que es tesis temática lo considerado en dicha ejecutoria; esto es, que es categórica y no contiene matices, lo que desprendo de lo expuesto en las sesiones de fechas 25 a 28 de agosto de 2008, en donde se

destaca lo siguiente: en la sesión de 26 de agosto de 2008 una de las cuales se discutió la referida acción de inconstitucionalidad 146/2007. El Ministro Cossío Díaz expuso su parecer en torno a la no obligatoriedad de las normas oficiales mexicanas, en el ámbito de los Estados y Municipios destacando que un criterio contrario conduciría al vaciamiento de sus competencias constitucionales.

En aquella ocasión no hizo excepción ni matiz alguno, no dijo por regla general ni cosa parecida, luego plasmó en la resolución del engrose del expediente aludido tal cual resultó. Señaló el Ministro Cossío Díaz en aquella ocasión lo siguiente: cito literal de las actas correspondientes:

Segunda cuestión. Los reglamentos que emite el Presidente de la República respecto de la Ley General de Salud, me parece que son reglamentos que tienen aplicación exclusivamente en el ámbito federal, no me parece que un reglamento que emite el Presidente de la República respecto de las materias que son propias de la Federación pueda tener aplicación o vincular a las autoridades estatales o locales.

Continúa luego diciendo: Yo francamente no veo cómo las normas oficiales mexicanas puedan vincular a las entidades federativas en un determinado momento –se hace esta cuestión–, como ustedes saben las normas oficiales mexicanas son un producto que se extrae de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. La metrología está en la fracción XVIII del artículo 73 como una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, pero la normalización es una materia que sólo aplica para las autoridades federales como lo expresa claramente la ley.

En el artículo 40 dice cuáles son las características de las normas oficiales mexicanas –continúa diciéndonos–, y en el 38 dice que:

“Corresponde a las dependencias, según su ámbito de competencias. Expedir normas oficiales mexicanas en las materias relacionadas con sus atribuciones y determinar su fecha de entrada en vigor”.

¿Qué significa esto a mi parecer –se pregunta el Ministro? Que las normas oficiales mexicanas juegan exclusivamente en el ámbito de competencias de la administración pública federal y no tienen una aplicación directa para las autoridades locales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Si vemos la iniciativa que presentó el Presidente de la República el seis de mayo de mil novecientos noventa y dos, ahí se dice que con ello se pretende que el Gobierno Federal –no todo el país– cuente con un instrumento normativo que de uniformidad y congruencia a la expedición de las normas administrativas que regularía la ley que se propone. Lo más novedoso de este título –continúa diciéndonos el señor Ministro mencionado– es precisamente el procedimiento a que se deben sujetar las dependencias de la administración pública federal para la elaboración y la expedición de las normas oficiales.

Lo que hay en el sistema de la Ley de Metrología y Normalización es el sistema obligatorio en metrología, por eso en todo el país tenemos un sistema métrico decimal, pero en normalización no podemos aceptar que la autoridad federal genere normas oficiales respecto de las atribuciones de los Estados, esto simple y sencillamente nos llevaría al vaciamiento de las competencias estatales.

Luego continúa diciéndonos sin matices ni salvedades: Lo que digan las normas oficiales puede tener aplicación para las autoridades federales en los hospitales del ISSSTE, el Seguro Social, los Institutos de las Fuerzas Armadas, Petróleos Mexicanos,

etcétera, pero no me parece que establezcan una forma obligatoria de regulación respecto de las entidades federativas, simple y sencillamente porque no pueden disponerse en normas oficiales mexicanas de las atribuciones de las autoridades locales.

¿Qué nos dijo la señora Ministra Sánchez Cordero de las fojas 21 a 33 de la misma sesión? “Me congratulo –dijo la señora Ministra– que el tema de competencia formal sea tratado el día de hoy porque en primer lugar es un tema que normalmente tratamos en las acciones y en las controversias constitucionales, es precisamente el trabajo que nosotros realizamos día con día; y, en segundo lugar, porque creo que el tema es de mucha importancia y sobre todo en relación ya no solamente al asunto que estamos analizando el día de hoy sino porque los criterios que puede emitir esta Suprema Corte van a afectar desde luego a todo este tema en las diversas entidades federativas. Al respecto estimo que difiero de esta argumentación –se refería a la mía supongo– que en la materia de salubridad general existe un sistema jerárquico normativo, al cual se sujeta la validez constitucional de las disposiciones que emitan las entidades federativas en la materia, puesto que debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control a través del cual se analiza una norma de carácter general, es o no contrario a la Constitución Federal, -así dice- y no a otros ordenamientos. En este orden, si bien compete a las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios de salubridad, lo cierto es que dicha atribución no se limita a la mera ejecución de una ley, sino que en ejercicio de sus atribuciones concurrentes, pueden desarrollarla a través de la emisión de ordenamientos de carácter general, pues las materias respecto de las cuales concurren las facultades de la federación y las entidades federativas, únicamente son enunciativas y comprenden los temas de salubridad general pero sólo en su vertiente de base general,

limitar la actuación de los Estados, a ser meros ejecutores de las políticas que establezca la Federación, hace también nugatorio el ejercicio pleno a la protección de la salud y limita también el acceso de los habitantes de cada entidad a la integración de este sistema, pues todo ello desnaturalizaría el sistema de concurrencia, del que ya se ha señalado en lo esencial, transformándolo en un sistema residual”.

Ministro Gudiño Pelayo, fojas treinta y nueve a cuarenta y cuatro, de misma sesión y constante en la misma acta. “Ahora bien, -nos dijo-, desde el punto de vista administrativo, creo que no hay duda de que el aborto es un tema de salud pública, pero creo que no es precisamente el punto que decanta lo que corresponde a la Federación y lo que corresponde a los Estados, en este caso al Gobierno del Distrito Federal, ambos son competentes en temas de salud pública, sólo que bajo esquemas particulares. En cambio, estimo, que los aspectos debatibles en todo caso, son los diversos de desigualdades regionales en la materia y las consecuentes desigualdades entre las mujeres mexicanas que estos generan, pero se insiste, estamos ya en el terreno de normas administrativas y no de las penales a diferencia de lo que se hace en la propuesta que nos presentan en el documento en cuestión, era mi proyecto del que se hablaba. -Sigue diciendo-, no dudo que lo idóneo sería que este fuera un tema de resolución nacional; sin embargo, al ser potestad de los Estados, el penalizar y despenalizar conductas, lo cierto es que al despenalizar el aborto, se crea una situación de permisividad que a su vez puede generar condiciones desigualitarias entre las mujeres que están en el supuesto de hacerlo y que cabe contrarrestar con la acción del Estado, porque también así se neutraliza la desigualdad, no la regional, pero sí la económica y porque esto cabe hacerlo a las entidades federativas como acciones propias del sistema de salud local. No abundo en las razones de esto último, porque ya están expresadas

ampliamente por los Ministros que me precedieron en el uso de la palabra”.

¿Qué nos dijo el señor Ministro don Juan Silva Meza, fojas cuarenta y cuatro a cuarenta y nueve de esa sesión: “coincido total y absolutamente con lo dicho por el señor Ministro Cossío, con el dictamen tan amplio y pormenorizado del señor Ministro Góngora, lo expresado por la señora Ministra y los aspectos que ahora han señalado el señor Ministro Gudiño Pelayo, de esta suerte y solamente para dejar constancia del sentido de mi voto en este tema, habré de decirles que efectivamente, a partir del nuevo documento que nos envía el señor Ministro Aguirre Anguiano para abordar este tema, para mí también resulta totalmente claro que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal actuó en uso de sus atribuciones constitucionales sin invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión, sobre todo en lo particular, si los promoventes la afirman, basando tal premisa en la definición de embarazo empleado en el tipo penal controvertido. Estoy de acuerdo, se ha dicho, que en la Asamblea Legislativa no se invadieron las facultades que corresponden a la Federación, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, pues no se trata de normas que tengan vigencia en toda la República en materia de salubridad general, cuya facultad corresponde únicamente al Congreso de la Unión, sino de preceptos que atañen únicamente a la prestación del servicio de salud en el Distrito Federal. De estimarse lo contrario, el concepto de salubridad podría ser utilizado como una cláusula para federalizar dicha materia y vaciar el contenido de las normas locales, lo que desde luego haría nugatorio el sistema de concurrencia establecido por la Constitución Federal”.

Yo me pregunto señores Ministros ¿cuál matiz, cuál generalidad, cuál excepción admite estas afirmaciones?

El Ministro Valls Hernández, a fojas 52 y 59 ¿qué nos dijo? “Sostener lo contrario, desde mi punto de vista llevaría a que todo problema de salud se convirtiera en problema de salubridad general, regulable exclusivamente por el Congreso de la Unión, lo cual no comparto, pues todo problema de salud indudablemente es inherente a todo individuo como persona y habitante de nuestra República; sin embargo, ello no se traduce en que todos los problemas de salud sean de índole nacional, y la Federación sea la que en exclusiva tenga competencia de regularlos, pues siempre se deberá atender a la distribución de competencias en función de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada entidad federativa y del Distrito Federal, aun en el caso de que la Ley General de Salud definiera el embarazo en determinada forma, ello no significa que tal definición deba considerarse como exclusiva y aplicable para toda la materia, entre ellas, la penal, que las legislaturas locales deban ajustarse a la misma”.

De la lectura de las intervenciones referidas se desprende indudablemente la tesis consistente en que las normas oficiales se refieren particularmente a las dependencias del gobierno federal, y las mismas son expedidas para regular su específico ámbito de competencia, pues pretender que el Ejecutivo federal, por vía de reglamentos y de normas oficiales pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y Municipios, conduciría al vaciamiento de las competencias estatales y municipales, por lo que debía de excluirse la posibilidad de la aplicación transversal de esas normas oficiales.

De esta manera, advierto que esa consideración es en efecto general, no se precisó que la misma admitiera matices o excepciones.

Por lo que, en congruencia con lo considerado por la mayoría del Tribunal Pleno, al resolverse el asunto mencionado, yo les quiero hacer una proposición. Les propongo que expresamente abandonen la tesis general que sostuvieron y que la estimen superada por nuevas y profundas reflexiones, y se establezca un nuevo criterio en el sentido de que las normas oficiales mexicanas pueden incidir en ciertas materias en la que los Estados tienen competencia para emitir sus leyes.

De aceptarse esta propuesta, yo votaría a favor de este punto, pues de lo contrario, estimo que estaríamos enviando un mensaje equivocado como Tribunal Constitucional, además de que no tendría seguridad la labor que nos ha encomendado la sociedad, pues estaríamos variando, sin justificación alguna, los criterios que emite este Alto Tribunal, lo que provocaría un serio problema de solvencia jurídica, por eso, de manera respetuosa los invito a reflexionar en este sentido: primero está la sociedad, luego está la Suprema Corte, por último estamos los Ministros. Yo invoco la congruencia en pro de la sociedad, en pro de la Suprema Corte, y por último nosotros que somos perfectamente sustituibles, de hecho la Constitución prevé nuestra sustitución. Hay que reconocer a las claras cuando se abandona un criterio y se adopta otro, yo ya les dije cómo votaré por el nuevo criterio si resuelven cambiarlo.

Por otra parte, uno de los planteamientos sustanciales que se desprende de los conceptos de invalidez de la controversia que nos ocupa, consiste en que se aduce que la norma oficial impugnada es inconstitucional porque invade la esfera competencial del Estado de Jalisco; es decir, sí resulta constitucionalmente válido que la norma oficial combatida en su punto 6.4.2.3, contemple en la prestación de los servicios de salud a las víctimas del delito de violación el otorgamiento de la anticoncepción de emergencia, en tanto el actor lo considera un método abortivo y la Constitución del Estado de

Jalisco en su artículo 4º establece expresamente que: “El Estado de Jalisco reconoce proteger y garantizar el derecho a la vida de todo ser humano, al sustentar expresamente que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural”.

El concepto de invalidez en la forma en que está expuesto, revela un problema de contraposición entre esas disposiciones, lo que debe resolverse atendiendo al principio de supremacía constitucional, del que deriva el de jerarquía de las leyes, así como el relativo a la facultad soberana de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior. Para dar respuesta real al problema del que se duela la parte actora en la controversia, formularé algunos comentarios previos sobre esos principios y sobre la naturaleza de la norma oficial impugnada, para evidenciar que en la jerarquía de las leyes del Estado mexicano, las Constituciones locales se ubican a un nivel superior a las normas oficiales mexicanas.

Este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 14/2001, bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, determinó que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional, lo que claramente se desprende de la **Jurisprudencia 136/2005**, que derivó de ese asunto y que es del tenor siguiente: “**ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.** De las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo; 43, 44, 49, 105, fracción I; 115, fracciones I y II; 116, primer y segundo párrafo; 122, primer y segundo párrafo; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito

Federal y el Constitucional; este último establece en su aspecto orgánico el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Federal, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y en su caso salvaguardarla”.

Esta jurisprudencia se votó de conformidad por diez votos sin alguno en contra. De igual forma, ha emitido criterio jurisprudencial en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una relación jerárquica entre la legislación federal y la legislación local con independencia de que aquélla derive de lo previsto expresamente en un precepto constitucional, por lo que para solucionar cualquier aparente contradicción entre ambas, deberá verificarse cuál de ellas fue emitida por la autoridad que actuó dentro de su esfera competencial, atendiendo al principio establecido en el artículo 124 constitucional y que por regla general, la esfera federal no condiciona el contenido de la normativa que compete expedir a las legislaturas.

Lo anterior se aprecia en la tesis jurisprudencial que reza: “LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino en el caso de una aparente –ojo con esto- de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en el artículo 124. Esta interpretación se refuerza -sigue diciendo la jurisprudencia- con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución; el primero, al señalar que la actuación

por autoridad competente es una garantía individual y el segundo al establecer la procedencia del juicio de amparo, si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional”. Octava. Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII, Marzo de 1991. Pág. 56. Número de registro 207030.

Asimismo el artículo 133 de la Constitución Federal establece que la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y que los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Respecto de esta disposición constitucional, esta Suprema Corte ha precisado al resolver al amparo en revisión 120/2002 que el principio de supremacía constitucional, implícito en el texto del artículo 133, claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la Ley Suprema de la Unión; esto es, conforman un orden jurídico superior de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Esto se desprende de la tesis que lleva el rubro: **“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”**.

Asimismo, este Pleno ha considerado que el artículo 133 constitucional reconoce la existencia de leyes del Congreso de la

Unión, que previa habilitación constitucional se erigen en leyes generales integrantes del orden jurídico superior y que por ende son jerárquicamente superiores a las de los Estados en virtud de que mediante ella se distribuyen funciones respecto a una determinada materia entre los órganos jurídicos parciales que conforman el Estado mexicano, ejemplo claro de ello, los encontramos en el rubro de salud.

Este criterio se desprende de la diversa tesis identificada con el número P.VII/2007—, que lleva el rubro de “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.

En este apartado, también estimo importante señalar, que la doctrina constitucional mexicana, —puedo citar varios autores, no acostumbro hacerlo—, indica que la jerarquía de leyes de nuestro sistema jurídico se puede dividir en cuatro niveles. Así en un primer nivel, encontramos a la Constitución Federal; en el segundo nivel, los ordenamientos emitidos por el Congreso de la Unión, a saber: leyes generales y federales, los dictados por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y reglamentarias que le concede la Constitución y los emitidos por los Constituyentes locales, esto es: las Constituciones locales; en el tercer nivel, las leyes y decretos de las Legislaturas locales; y en el cuarto nivel jerárquico, entre otros, los acuerdos, decretos, reglamentos y circulares, sitio este último, en el que desde luego se debe incluir a las normas oficiales mexicanas.

Ahora bien, me importa destacar la existencia del orden jurídico estatal o local y así debemos recordar que éste tiene su apoyo en el artículo 40 constitucional, que establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una

Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Esa disposición en cuanto que prevé que los Estados que conforman la Federación Mexicana, son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, se ha interpretado en el sentido de que se manifiesta a través de dos capacidades decisorias de suma importancia, la de darse sus propias leyes en materias sobre las que no legisla la Federación, y elegir a sus gobernantes para el caso, me interesa la primera de ellas.

Es decir, la capacidad de legislar para su régimen interior con base en la cual, los Estados dictan, ante todo, su Constitución local, la que no puede contravenir los términos de la Constitución Federal, y es desde luego, el máximo ordenamiento local del que derivan las leyes que requieren los asuntos cuya competencia corresponda a las autoridades estatales.

Esto en observancia al reparto de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución Federal, que establece, que las materias que no correspondan expresamente a la Federación serán competencia de los Estados.

En ese contexto constitucional, es indudable que los Estados tienen la obligación de observar los principios contenidos en la Constitución Federal, además de sujetarse a las decisiones colectivas tomadas por la Federación, sin que ello implique desconocer que tienen un margen dentro del cual pueden adaptar las necesidades concretas de sus habitantes al espacio legal en que son soberanos, por lo que hay ausencia de un Poder superior a ellos en sus respectivos Estados, -se entiende-.

Finalmente en este apartado introductorio, señalaré que en la sesión del pasado martes escuché expresiones, —por qué no decirlo—, que me alarmaron un poco, en el sentido de que la norma oficial impugnada no es un acto administrativo, afirmación que no comparto, ya que considero que es un acto formal y materialmente administrativo aunque tenga carácter general, pues la autoridad emisora es administrativa y no tiene facultades legislativas.

Quizá podríamos decir que es un acto administrativo materialmente legislativo, si esto fuera, no hago casus belli al respecto, porque una norma oficial mexicana, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º, fracción XI, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se entiende como la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40 que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación; así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieren a su cumplimiento o aplicación.

En relación con los actos administrativos materialmente legislativos, este Pleno ha precisado que éstos son aquéllos que participan de las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad propias de las normas; es decir, se trata de normas generales que trasciendan a la esfera de los gobernados de la forma en que lo hacen las leyes por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos; por lo que para determinar si un acto que proviene de una autoridad administrativa tiene la naturaleza de un acto materialmente legislativo, debe analizarse si participa de las características siguientes: 1, generalidad; 2, permanencia y 3, abstracción.

En principio, para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general, es necesario que con su emisión, cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley.

Igualmente es necesario señalar que por las características de permanencia e imperatividad de las normas generales, éstas sólo pueden ser derogadas o abrogadas por otras superiores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.

Llevemos lo que hasta ahora he expuesto a la Controversia Constitucional que nos ocupa, en la que se denuncia un problema de invasión de esferas entre la Federación y el Estado de Jalisco, por una norma oficial mexicana que colisiona con el régimen constitucional de esa entidad.

Es indudable que en la cúspide de todo orden jurídico local se encuentra la Constitución de cada entidad federativa; así, en el Estado de Jalisco –repito– su artículo 4 expresamente dispone: “Que el Estado de Jalisco reconoce proteger y garantizar el derecho a la vida de todo ser humano al sustentar expresamente que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes hasta su muerte natural”.

Comentario al margen fraseando esto: Así están diecisiete Estados de la República.

Esta norma constitucional local al pertenecer a la Ley Suprema del Estado, permea todo el orden constitucional local, lo que significa

que las demás disposiciones de la entidad deben ajustarse a ella y respetar los principios que postula; así, con independencia de que la norma sea considerada sólo declarativa, lo que no es así por no obligar a un determinado hacer, es claro que todas las disposiciones vigentes o que se expidan con posterioridad deben acatar lo en ella establecido y ser interpretadas acordes todas las normas con su letra y espíritu.

Bajo este contexto es claro que el artículo 227, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Jalisco, debe ser interpretado acorde con esta protección constitucional al ser humano; esto es, desde el momento de la fecundación. Además, dicha interpretación deriva de la letra expresa del concepto que señala: Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

Ahora bien, con esos elementos me pregunto ¿cuándo inicia la preñez, cuando existe fecundación?, esto según lo prevén el artículo 4° de la Constitución de Jalisco y la diversa norma oficial mexicana NOM-007-SSA2-1993. Atención a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio.

Es importante en ese sentido resaltar que no cabe entonces hacer distinción alguna para su interpretación entre concepción y fecundación, pues el precepto claramente establece en cualquier momento de la preñez y no alude a que sea posterior a la implantación del blastocito en el endometrio con la formación de un cigoto. Tal disposición implica contrariar el texto expreso de la norma penal y de la norma constitucional suprema de la entidad, que claramente establece la protección legal de la vida de todo ser humano desde el momento de la fecundación.

Además, la norma oficial mexicana que acabo de citar, establece en su punto 4. Definiciones y terminología concretamente en el punto 4.2, lo que se entiende por embarazo normal en los siguientes términos: 4.2 Embarazo normal. El estado fisiológico de la mujer que se inicia con la fecundación y termina con el parto y el nacimiento del producto –aclara a término-.

Consecuentemente no existe sustento jurídico alguno para hacer una distinción entre concepción y fecundación, pues la propia norma oficial mexicana establece que el embarazo inicia con la fecundación.

Por tanto, la primera premisa a desprender es: En el Estado de Jalisco se tipifica como aborto la muerte del producto de la concepción desde la fecundación.

Ahora bien, recordemos que la norma oficial impugnada en su punto 6.4.2.3, establece el ofrecimiento de la anticoncepción de emergencia hasta en un máximo de ciento veinte horas de ocurrido el evento. Cabe cuestionar si tal anticoncepción de emergencia constituye realmente sólo un método anticonceptivo que impide la fecundación o si la interrumpe.

Sobre lo anterior, advierto que no fue recabada prueba alguna pericial en la instrucción de la controversia constitucional –de la actual-, la posibilidad de que no sólo provenga la fecundación, sino que pueda llegarse a interrumpirla, y era la segunda premisa de la que debe partirse. El método de anticoncepción de emergencia que debe ofrecerse en los términos de la norma oficial impugnada, puede constituir un método abortivo conforme al Código Penal del Estado de Jalisco.

La conclusión a la que arribo de las dos premisas precedentes es la de que el método de anticoncepción de emergencia que prevé la norma oficial impugnada, viola el artículo 4° de la Constitución del Estado de Jalisco, y obliga a los prestadores de servicio de Salud a violar tal norma constitucional y conforme a la legislación aquella, a cometer un delito.

La cuestión es, ¿puede válidamente conforme al régimen de competencias y a la jerarquía normativa establecida por nuestra Constitución Federal hacer esto una norma oficial mexicana? No, porque si bien conforme a los artículos 3, fracción VII, y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Salud corresponde al Ejecutivo Federal dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación en todo el territorio nacional de servicios de salud en las materias de salubridad general dentro de las que se comprende la planificación familiar, la anticoncepción de emergencia no sólo constituye un método anticonceptivo, sino que también puede interrumpir la fecundación y en tales términos constituir un método abortivo.

La norma oficial mexicana combatida excede así su ámbito competencial, que es regular la prestación de los servicios de salud en materia de planificación familiar y vulnera el ámbito de soberanía estatal que deriva de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales, al obligar a los prestadores de servicios de salud, además a transgredir la Constitución de Jalisco y a cometer el delito de aborto tipificado en el artículo 227 del Código Penal de la entidad.

Estimo necesario agregar que el artículo 4° de la Constitución del Estado de Jalisco no es simplemente una norma declarativa que requiera de ordenamientos de menor jerarquía para su debida observancia, pues recordemos que una Constitución contiene los principios jurídicos con base en los cuales se organiza un Estado

imponiendo deberes, creando limitaciones, otorgando facultades y algo muy importante, concediendo derechos.

Lo que significa que por simple razón de jerarquía en el Estado de Jalisco su Constitución es de observancia obligatoria, por lo que cualquier otra disposición de jerarquía inferior aun federal, como la norma oficial impugnada, sí puede contener presupuestos de hecho que resulten contrarios al orden constitucional local y que se traduzcan en un problema de invasión de esferas.

En otras palabras, el artículo 4º de la Constitución de Jalisco no es una norma declarativa, pues al proteger el derecho a la vida desde el momento de la fecundación no requiere para su debida observancia de la existencia de disposiciones ordinarias y, por ende, estimo muy discutible que la colisión denunciada sólo pueda ocurrir si esa norma constitucional se encontrara reglamentada en ordenamientos de menor jerarquía de carácter local; esto sería tanto como que la norma inferior validaría, y haría funcionar la norma de jerarquía superior.

Yo creo que no se requiere reglamentación alguna para hacer efectivo y respetado.

Por lo que concluyo que sí existe una colisión o una contraposición entre la norma oficial cuestionada y la Constitución del Estado, siendo éste precisamente el agravio del que se duele la entidad federativa en la presente controversia constitucional.

Lo descrito así, se traduce en una franca violación a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, en el régimen de jerarquía normativa que establece, pues una norma oficial mexicana de carácter técnico con un ámbito material delimitado claramente en la Ley General de Salud no puede contrariar a la Constitución de un Estado libre y

soberano en su régimen interior. La Constitución del Estado de Jalisco constituye el ordenamiento de máximo rango en el orden constitucional local y la norma oficial mexicana corresponde al rango mínimo y último de la normatividad federal; la Constitución entonces debe de primar y la norma oficial mexicana –repito- no puede contradecir lo dispuesto en el 133 constitucional, sino que debe ajustarse a la materia propia de su regulación para la existencia de una convivencia armónica de los ámbitos que integran el orden jurídico mexicano sin incidir en aspectos ajenos a la formación técnica de la prestación de los servicios de salud comprendiendo métodos claramente violatorios del orden jurídico local. Dos conclusiones:

Primera. No hay sutileza o juego de palabras que respecto a las tesis claras, inequívocas que no admiten matices, dimanantes de la acción de inconstitucionalidad que es el precedente que he mencionado, puedan aducirse —será el juego de palabras y como tal tendrán ese valor— Habrá que abandonar el criterio, si así lo prefieren, y en eso yo estaría con ustedes, conforme a la proposición que les he hecho.

Segundo. Debemos respetar las Constituciones de los Estados por las afirmaciones jurídicas, exclusivamente jurídicas que les he hecho.

De momento, esos dos temas fueron los que se trataron ayer y pedí oportunidad para contestarlos. Hay otros temas por supuesto que tienen contestación. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien señor Ministro. Yo siento de hecho que se está introduciendo por don Sergio Aguirre un tema novedoso, la aplicabilidad del precedente era por su interferencia con el derecho penal, y mi análisis personal fue hacia el Código

Penal del Estado de Jalisco. Ahora, es el contraste con la Constitución. Yo creo que debe hacerse, pero no para determinar la aplicabilidad del precedente, porque se dice: no interfiere con el derecho penal. Son cosas parecidas, pero que no tienen el mismo significado.

En la óptica del señor Ministro sí lo tiene y dice que la Constitución tiene una disposición de carácter penal cuando consagra el principio.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno. Sí señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: No, no. Yo afirmo que la norma oficial mexicana incide gravemente en temas de carácter penal hasta formatos adjuntos para Ministerios Públicos y para las autoridades que conocen de delitos en Jalisco. ¡Cuidado con eso! sí interfiere.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: OK.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Y yo no digo que la Constitución tenga normas de carácter penal. Yo lo que digo es que todas las normas del Estado han de ajustarse a las previsiones de la Constitución de cada Estado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Queda claro entonces. Y lo que estamos discutiendo señora Ministra Sánchez Cordero y que fue lo discutido esencialmente en la sesión del martes es: si el precedente, la jurisprudencia que sustentamos al resolver la Controversia Constitucional sobre despenalización del aborto en el

Distrito Federal -se dice en el proyecto-, no cobra aplicación en el caso.

Pidió el señor Ministro Aguirre Anguiano que fuera un tema de especial pronunciamiento, queremos ahora escuchar su punto de vista sobre este tema.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Es antes de la participación señor Ministro Cossío?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No, no, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En primer lugar, quiero agradecerles a mis compañeros, a mi compañera Ministra, al señor Ministro Aguirre Anguiano las consideraciones que tuvieron por mi inasistencia el martes pasado por un evento personal en el Estado de Querétaro, así que les agradezco mucho su atención y por supuesto ya me he impuesto de las deliberaciones de todos ustedes el martes pasado.

En segundo lugar, convengo con el señor Ministro Aguirre Anguiano en que a la sociedad le debemos dar certeza jurídica, seguridad jurídica en nuestras decisiones y que por supuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación cada día —y qué bueno que así sea— está sujeta a un escrutinio cada día más puntual por parte de la sociedad a la que nos debemos, sin olvidar por supuesto que todos nosotros tenemos un marcaje personal diario y continuo por parte de la sociedad también. Siendo así, me permito entonces

señor Ministro dar mi punto de vista y mi posicionamiento en relación a los temas que surgieron el martes pasado.

Señora Ministra, señores Ministros quiero entonces fijar mi posición con relación al tema de la aplicación del precedente de aborto contenido en las acciones de inconstitucionalidad 146 y su acumulada 147, ambas del dos mil siete.

Para empezar a platicar y a dar mi punto de vista, quiero decir que la fortaleza o la debilidad del engrose de las acciones de inconstitucionalidades que son ocho tipos de razones distintas.

Esto es lo que conforma precisamente la acción de inconstitucionalidad 146, es la riqueza, la fortaleza o la debilidad de este engrose al cual se ha hecho referencia en el precedente que cita el señor Ministro Aguirre Anguiano.

Pero además quiero destacar que las señaladas acciones versaron sobre normas penales, sobre una norma penal, contenida en el Código Penal del Distrito Federal, y aquí se trata de una materia o de una norma que pertenece a la materia de salud. Una norma oficial que tiene su origen en la Ley General de Salud.

Ahora, si en el referido precedente se señaló de otro modo considerar que el Ejecutivo Federal por vía de reglamentos y normas oficiales mexicanas, pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y municipios, conduciría –citó el señor Ministro Aguirre– al vaciamiento de las competencias estatales y municipales, yo opino que ello no nos puede llevar a considerar que la norma oficial mexicana que aquí se impugna sea inconstitucional, toda vez que no regula de modo alguno, cuestiones competenciales, sino que se limita como ya lo señaló el señor Ministro Aguirre, a señalar los criterios técnicos en la prestación de

servicio de salud, y de manera precisa por situaciones de violencia familiar o de violencia sexual.

La norma combatida no está referida a la competencia de las entidades federativas para legislar en materia penal, sino está referida en exclusiva a la materia de salud; refiriendo al marco normativo que sustenta la norma oficial mexicana, la concurrencia en materia de salubridad general se establece con claridad en el tercer párrafo del artículo 4° de nuestra Constitución, y es en la Ley General de Salud, en donde se encuentra distribuida la competencia entre la Federación y las entidades federativas en esta materia, en materia de salubridad general, y de manera concreta en el artículo 13 de esta norma, y aquí lo traigo pero no es motivo de la lectura el propio artículo 13 en la distribución de las competencias.

En el artículo 3°, fracción VII de la señalada Ley General, se determina que es materia de salubridad general la planificación familiar, y en el Apartado "B", fracción I del artículo 13 del propio ordenamiento, se señala: que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, la prestación de los servicios entre otros, los de planificación familiar.

De lo anterior se tiene que el ámbito competencial de las entidades federativas en materia de salubridad general, se encuentra claramente determinado en la referida Ley General de Salud.

Ahora bien, en la propia exposición de motivos de la mencionada ley, se establece la necesidad de normas técnicas, normas técnicas, comunes a la salubridad general que aseguren la uniformidad de principios, de criterios, de políticas y estrategias, a efecto de que la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en dicha materia, no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud.

Así dice esta exposición de motivos: A efecto de que el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica, científica y operativa de los servicios de salud, se previene que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte las normas técnicas, comunes a la salubridad general, que aseguren la uniformación de principios, criterios, políticas y estrategias, y que celebren los acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas que contempla la fracción x del artículo 115 de la Constitución General de la República y a través de sus acuerdos se podrá instituir las estructuras administrativas a las que se les confieren los servicios unificados de salubridad general. Hasta aquí la exposición de motivos de la Ley General de Salud.

Así, teniendo que la finalidad de las normas técnicas en la señalada materia denominadas normas oficiales mexicanas en la Ley Federal de Metrología y Normalización es el establecimiento de criterios técnicos, comunes a la salubridad general, resulta entonces imposible considerar que la que ahora se combate pueda conducir al vaciamiento de las competencias estatales, pues la misma se limita a unificar criterios técnicos para la prestación de servicios en todo el territorio nacional tal como lo establece la fracción I del Apartado A del artículo 13 de la Ley General de Salud.

Ahora bien, la norma oficial mexicana NOM-046-SSA2-2005 impugnada en esta controversia en el punto primero, determina su objetivo señalando que éste consiste en establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y orientación que se proporciona a los usuarios del servicio de salud en general y en particular a quienes se encuentran involucrados en situaciones de violencia familiar o de violencia sexual; asimismo, dicha norma en el punto dos precisa su campo de aplicación señalando que es de observancia obligatoria para las Instituciones del Sistema

Nacional de Salud, así como los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen dicho sistema.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley General de Salud señala que el Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud; así como por los mecanismos de coordinación de acciones y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

De lo anterior, se advierte que la norma oficial mexicana en materia de salubridad general que se combate tiene aplicación tanto en materia federal como en materia local, pues su finalidad se refiere —como ya lo señaló el propio Ministro Aguirre— a unificar criterios técnicos para la prestación de servicios de salud, sin determinar en modo alguno cuestiones —de acuerdo con nuestra óptica— competenciales; es decir, derechos y obligaciones para las entidades federativas, menos aún cuestiones de orden penal, pues estimo que la atención a víctimas de violencia familiar o sexual no corresponde a la materia penal aun cuando la conducta que les otorga esa calidad pueda llegar a ser constitutiva de delito.

Por las razones expuestas estimo como lo señala el proyecto, que el precedente en el que este Alto Tribunal conoció del aborto no le es directamente aplicable en la especie, quiero resaltar que ya quedó votado en esta controversia constitucional el primer día, a la cual sí asistí el lunes pasado, que en esta controversia, no hay vía para plantear violación de derechos fundamentales y que solo se va a ocupar de analizar precisamente la cuestiones de competencias.

Por otra parte, quiero señalar ya en razón de dar una respuesta a la parte también que introduce el señor Ministro Aguirre Anguiano, por otra parte quiero señalar que no advierto que la norma oficial modificada y que aquí se combate tenga como materia cuestiones del orden penal, sino solo en materia de salud, por lo que estimo que no invade la esfera de facultades de otras instituciones ni de otras instancias; la atención a las víctimas del delito no es una cuestión que corresponda de manera exclusiva al Ministerio Público, pues el monopolio que tiene es el de la investigación y persecución de los delitos, no así de manera exclusiva le corresponde el de atención a las víctimas del delito, pues incluso en el artículo 20, actualmente en el Apartado C, fracción III, de la Constitución Federal se establece como derecho de las víctimas, el de recibir atención médica y psicológica de urgencia durante el proceso penal en donde no solo se encuentra el Ministerio Público. Además, como se indica en el proyecto, se trata de un deber, no de una atribución exclusiva que pueda llegar a imposibilitar a las instituciones prestadoras de servicios de salud que integran el Sistema Nacional de Salud, para que puedan atender a las víctimas de los delitos.

La norma oficial mexicana que aquí se impugna establece los criterios para otorgar atención médica a las personas involucradas en estas situaciones de violencia intrafamiliar o sexual, que si bien pueden tener consecuencias penales, lo cierto es que tal norma se limita a regular la cuestión médica, tan es así que establece como obligación de las instituciones del sector público, social o privado que otorguen atención médica a las o a los usuarios involucrados en la situación de esta violencia familiar o sexual y de dar aviso al Ministerio Público con un formato que ya mencionó el señor Ministro Aguirre que se anexa a la propia norma, precisando que ello será para los efectos de la procuración de justicia a que haya lugar.

Por otra parte, y por último, en referencia puntual a lo que acaba de manifestar, comparto la consulta en el sentido de que la norma impugnada, de acuerdo a como está establecida, no obliga, obliga a la práctica del aborto químico sin una determinación previa del Ministerio Público estatal de la existencia de una conducta tipificada.

En el 6.4.2.3 de la norma modificada no se obliga a la realización de aborto alguna, pues de su lectura se advierte con claridad que sólo se trata de un ofrecimiento, de un ofrecimiento cuya aceptación depende de la víctima, además como lo indica el proyecto, se trata de un método de anticoncepción así tipificado en la propia norma en el 5.3 de la Norma NOM-05-SAA2-1993 de los servicios de planificación familiar, que fue modificada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de enero del dos mil cuatro, norma oficial que por cierto no fue impugnada en esta controversia constitucional. En esas condiciones, no puedo considerar que esta práctica sea la práctica de aborto alguno, y menos aún analizar si se realiza o no sin la determinación previa del Ministerio Público.

Por todas estas razones, señores Ministros, señora Ministra, es que estoy en favor del proyecto y considero que en materia de los derechos fundamentales esto fue votado desde el lunes pasado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Llevamos tres días discutiendo este asunto, lo cual me parece pone de relieve su enorme importancia en términos sociales, en términos culturales, y por supuesto esto para la sociedad mexicana, y por supuesto en temas jurídicos para esta Suprema Corte de Justicia.

Me parece que el dictamen que ha presentado el señor Ministro Aguirre esta mañana es muy importante, es un dictamen, de verdad lo digo muy valioso, porque nos ha exhumado algunos temas de enorme importancia que puede ser por suplencia de queja o puede ser desde la perspectiva con la que él mide el proyecto, pero sí me parece que son temas importantes y que por supuesto merecen, como no podía ser de otra manera, una respuesta de quienes estamos, como es mi caso, a favor del proyecto.

Creo que lo que el señor Ministro Aguirre nos hace es estirar el proyecto o nos fuerza a estirar el proyecto para encontrar cuáles son algunos puntos que habría que reforzar, por eso se denomina proyecto, algunos temas que habría que abundar y por supuesto, insisto, dar contestación a estas cuestiones.

El primer punto en el que estamos tratando es la manera como interpretamos el engrose de las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 del veintiocho de agosto de dos mil ocho; hay aquí sobre ésta una cuestión importante, primero lo decía la señora Ministra, es un engrose de una votación compleja, de suyo costó trabajo tratar de integrar las diversas posibilidades y las diversas soluciones, eso sin duda.

Segundo, tiene toda la razón el Ministro Aguirre cuando nos recuerda que sobre este punto no se hizo tesis, de forma tal que tendríamos que ir a ver directamente lo que dijimos en la resolución, y de la resolución tratar de extraer estas razones.

El señor Ministro Aguirre sigue un método, método me parece muy legítimo que es tratar de encontrar lo que cada uno de nosotros dijimos en nuestras participaciones y esto, insisto, me parece muy correcto, yo quiero plantear otro que es tratar de encontrar de la misma resolución cuál es el sentido, ¿por qué?, porque

independientemente de lo que hubiéramos dicho en la sesión, cada uno de nosotros tuvo la oportunidad de presentar sus comentarios al engrose, insisto, un proceso difícil al interior de la Suprema Corte en términos de la mayoría y creo que de ahí se desprenden cuáles son estas condiciones.

En el Considerando Séptimo que fue este tema y que tratamos relacionado al ámbito competencial y básicamente a las distinciones entre salubridad y derecho penal o materia penal, me parece, la manera como fuimos construyendo esta solución es a través de preguntas, la primera de ella se decía ¿si son la salud y la salubridad general materias distintas? Se establece una sinonimia allí; la segunda, ¿cuál es la relación entre la Ley General de Salud y el Sistema General de Salud? Allí simplemente se dijo que en el país teníamos un sistema general de salud que incorporaba a las autoridades de la Federación, de las entidades federativas en materia de salubridad general y todo esto bajo el sistema de competencias que establecen los artículos 4° y 73 y al que más adelante habré de regresar. En este mismo apartado se hizo una afirmación importante y que está en la ley, pero parece importante señalarlo ahora, que en este sentido los gobiernos de las entidades federativas coadyuvan en el ámbito de sus competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren, a la consolidación y el sistema de salud; entonces, el legislador lo había establecido, pero nosotros lo hicimos para efectos interpretativos; al decir que existe un sistema de salud muy complejo en donde las atribuciones siempre que se traten de salubridad general corresponden a la Federación y es a través de Leyes del Congreso de la Unión como se van distribuyendo estas competencias y estas competencias tienen que ser realizadas no sólo por las autoridades federales que eso sería bastante obvio, sino también por las autoridades locales, porque si no, no se lograría esta cuestión de la integración de un sistema nacional de salud.

En el punto tercero entramos a un tema que era lo que nos habían planteado en su momento el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Procurador General de la República sobre si existía o no una definición de embarazo en materia de salud; dijimos que en la ley no existía y que esto solamente se daba en el Reglamento de la Ley General de Salud, en la materia específica de investigación para la salud y en particular en el artículo 40 fracción II, donde se establecía una definición de embarazo; entonces, la cuestión en ese momento fue determinar si esa definición de embarazo establecida en ese Reglamento de esa Ley General de Salud le resultaba o no le resultaba obligatoria a las entidades federativas, en particular al Distrito Federal para el efecto de tenerla que utilizar por una diferenciación competencial o una diferencia jerárquica por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuando estableció estas condiciones de la interrupción del embarazo antes de la duodécima semana. En ese mismo apartado, se dijo, y esto me parece muy importante señalarlo y cito: “es decir, este Reglamento se encuentra claramente acotado a la materia de investigación para la salud en los sectores establecidos y en relación a la esfera administrativa, en ningún lugar del mismo se encuentra una pretensión de aplicación general o transversal a las demás materias relacionadas con la salud”. Es decir, la acotación que en ese momento se hizo de este Reglamento, no era sobre si tenía que ver con la materia penal, sino simplemente se dijo: la definición es útil, es en términos exclusivamente de la materia penal.

En el siguiente apartado que le denominábamos en materias concurrentes deben los demás órdenes jurídicos observar únicamente la Ley General o también las normas que la desarrollan a nivel federal como reglamentos y normas oficiales y este me parece que es el meollo del tema sobre el cual ha llamado nuestra

atención el señor Ministro Aguirre. Aquí es donde se hace el desarrollo y aquí es donde me parece que estamos generando dos interpretaciones distintas. Yo entiendo y lo hago como no podría ser de otra manera con una lectura de buena fe como entiendo que la hacemos todos en este Tribunal Pleno, en el sentido de decir que cuando nosotros estábamos determinando la condición de la norma en la secuencia que estábamos viendo de la aplicación para resolver esos temas y esos agravios o conceptos de invalidez concretos que nos planteó el Procurador y el Presidente de la Comisión Nacional, nosotros estábamos simplemente viendo cuáles eran, ya aquí sí las diferencias entre materia penal y materia de salubridad general, para a final de cuentas concluir que estas disposiciones no eran aplicables a las entidades federativas, por la sencilla razón de que lo que se estaban desarrollando eran en materias que eran de la exclusiva incidencia o del exclusivo ámbito de la Federación. Yo creo que este es el tema y este es el punto que es absolutamente central.

Tan es así, y lo hemos señalado todos, por supuesto cada quien dándole una diversa interpretación, que estas expresiones del vaciamiento, la señaló hoy en la mañana el señor Ministro Aguirre, también la Ministra Sánchez Cordero en donde se dice: “De otro modo, considerar que el Ejecutivo Federal, por vía de reglamentos y de normas oficiales mexicanas pudiera regular —y aquí hago énfasis— el ámbito competencial de los Estados y Municipios, conduciría al vaciamiento de las competencias estatales y municipales”.

Por supuesto esta expresión se puede leer en el sentido de decir: “Pues está prohibido que el Ejecutivo Federal establezca, por vía de reglamentos y de normas oficiales, cualquier tipo de atribución, competencia, asignación, lo que sea, a los Estados o a los Municipios”. Pero se puede leer también, y así es como me parece

que se leyó en esa sesión y se está leyendo el lunes, el martes y el día de hoy, en el sentido de que lo que no puede hacer el Ejecutivo por vía de reglamentos y de normas oficiales es regular los ámbitos competenciales de los Estados y los Municipios, pero sí regular los ámbitos competenciales que son propios. ¿Cuáles son los ámbitos competenciales que son propios? Pues los de la Ley General de Salud, o si se quiere mejor para ir a la función constitucional, los de la salubridad general, no así los de la materia penal, que eso sí claramente corresponden a las entidades federativas, con lo cual entonces llegamos ya al meollo del problema.

El señor Ministro Aguirre lo decía. Esta Suprema Corte tiene, en primerísimo lugar, como no podría ser de otra manera, que actuar, que referirse, que dialogar, si cabe esta expresión, él no la dijo pero la puedo implicar de su exposición, con la sociedad. Si éste es el caso, creo que una de las cosas que le debemos a la sociedad es una congruencia porque somos los órganos o el órgano encargado, en última instancia, de establecer las reglas más generales de convivencia social.

Yo creo que cuando nosotros decimos que hay una diferencia central entre un Ejecutivo que puede establecer normas oficiales para regular sus competencias, y un Ejecutivo que no puede establecer normas oficiales para regular las competencias de las entidades federativas, me parece que estamos manteniendo un principio de congruencia, y esto que el Ministro Aguirre ve con preocupación, y creo que todos lo compartimos, me parece que es un elemento central de este proyecto.

Yo por eso creo que no es necesario abandonar el criterio anterior, creo que no es necesario hacerle ajustes al criterio anterior, sino entender, como él lo hace a través de una exposición, de un determinado tipo, y siguiendo un determinado método, yo, utilizando

otro determinado método puedo llegar a una conclusión contraria, simplemente para decir que hay una congruencia dada la forma, el contexto en el que se armó esta resolución. Ese sería un primer punto.

Esto nos lleva por supuesto al tema que es central en toda esta discusión, y el tema es: Esta cuestión, le voy a llamar así, relacionada con la violencia que se describe en la norma oficial impugnada, es una materia federal o es una materia local, porque me parece que éste es a final de cuentas, el tema en donde está girando toda la discusión, y este tema lo empezamos a abordar el martes pasado, creo que hubo muy importantes intervenciones en este sentido.

Lo que dijimos el martes pasado, lo decía hoy hace un momento la señora Ministra Sánchez Cordero, que se incorporó a esta discusión es: no cabe ninguna duda, nadie podría discutir que la materia penal es una materia propia de las entidades federativas por determinación del artículo 124 constitucional. Sin duda.

Tampoco nadie puede discutir que la salubridad general de la República, por disposiciones del 4º y del 73, fracción XVI, le corresponde a la Federación.

Consecuentemente, lo que tenemos que hacer es diseccionar materialmente los contenidos a los que alude esta norma oficial mexicana para saber si esas actividades, si esas acciones, si esos procedimientos caen en el ámbito de lo penal, y consecuentemente son locales, o caen en el ámbito de la salubridad general y consecuentemente son federales. Esto es de enorme importancia por el argumento que planteó el señor Ministro Aguirre; el Ministro Aguirre nos recuerda de las Acciones de Pachuca y Tulancingo, que nosotros identificamos la existencia de varios órdenes jurídicos y

esto es absolutamente cierto; también nos recuerda que independientemente de lo que haya dicho la doctrina, que tenemos decisiones en la Suprema Corte acerca de cómo tenemos estructuradas las relaciones normativas en nuestros órdenes jurídicos en el total y después al interior de cada orden jurídico, esto es absolutamente cierto. También nos dice, y yo creo que con razón, que hay diferencias competenciales entre Federación y Estados, yo creo que el asunto está ahora en unir estas dos cuestiones. El tema de la diferencia de órdenes, la composición jerárquica normativa al interior de cada uno de esos órdenes y las materias que son propias de cada uno de estos órdenes normativos, y ahí es donde yo ya no puedo compartir la conclusión del señor Ministro Aguirre, coincido en la forma en que nos presenta los datos, pero no coincido en la conclusión. ¿Por qué?, porque con independencia de que la Constitución del Estado de Jalisco sea la norma superior de esa entidad federativa, si el tema es de la competencia de la Federación es, y lo digo en sentido jurídico, nunca peyorativamente por supuesto, es irrelevante a cuál es la jerarquía de la Constitución del Estado de Jalisco y sus determinaciones, ¿por qué?, porque la competencia no es del Estado de Jalisco, sino de la Federación.

Imaginemos simplemente una sentencia o cualquier norma de las que normalmente denominamos individualizadas o normas individuales, inclusive, no importa si es federal o no, no importa si es de jerarquía superior o inferior, lo que importa en ese sentido es la relación material, la relación competencial de la cual parte; consecuentemente, si la Constitución de Jalisco dispusiera cualquier cosa, hipotéticamente, lo que decía el señor Ministro Aguirre Anguiano, yo en este momento no lo discutiría, porque no viene en mi argumentación al caso, que la Constitución dispone todo eso que él dispone y lo doy por bueno para efectos simplemente de seguir avanzando en la exposición, aunque

después pudiéramos discutir ya en lo particular sobre ello, creo que no tiene importancia ver si esta norma es superior o inferior o qué dice, si la norma oficial mexicana está realizando la competencia que le corresponde a la Federación; si la competencia que le corresponde a la Federación está realizada por cualquier disposición, ley, reglamento, etc., y es de la competencia federal, la jerarquía de las normas estatales que se opongan a esa disposición, serían nulas, como sucedería exactamente lo mismo al revés, esto no por un mérito de la Federación, sino simplemente por una relación competencial muy clara entre ambos casos.

Eso entonces, me parece que nos lleva, no a ver el tema de la jerarquía en abstracto, sino a un problema mucho más delicado que es, otra vez: ¿el tema o las materias sustantivas que están establecidas en la norma oficial mexicana, son de salubridad o son normas de la materia penal? Yo cuando presenté el asunto el martes pasado y después en alguna de las intervenciones que hice ante ustedes el martes pasado también, di los elementos por los cuales considero, y hoy lo recordaba la señora Ministra Sánchez Cordero, que la materia penal es una materia sin duda local, la salubridad general es federal, pero el caso que estamos regulando, la materia sobre la que estamos actuando, me parece, es una materia de salubridad general y por ende recae sobre la Federación, y la Federación a través de normas de diversa jerarquía, de diversos instrumentos normativos, si cabe esta expresión, puede establecer las condiciones de realización de sus competencias, y creo que las entidades federativas no le pueden oponer, por razón jerárquica las normas cuando la competencia no les es propia. Entonces, creo que aquí está un asunto, que insisto, el señor Ministro Aguirre llama nuestra atención y nos lleva a reflexionar sobre este punto que es, a mi parecer, de la mayor importancia.

¿Por qué razones decíamos la materia de esta norma oficial mexicana es de salubridad general, por qué no hay una invasión al

tema de la materia penal? Porque lo decía ahorita bien la señora Ministra Sánchez Cordero, que el Ministerio Público tenga una participación, que se trate de víctimas del delito, etc., no le da de suyo una materialidad propia, una cuestión así como ontológica propia a la materia penal, creo que son las funciones normativas, las acciones que se desarrollan en relación con un determinado problema lo que van significando a estas acciones de diversa materia.

Creo yo, que el tratamiento a una persona que sufrió esta desgracia de haber sido objeto de violencia física, la forma en que se le ofrece esta pastilla -que no se le impone- la forma en que al interior del sistema nacional de salud, se le dice a las autoridades federales y locales, cuáles son sus formas de participación –insisto- no tienen que ver, no está metiéndose esta disposición con la materia penal sino se está acotando a esta materia de salubridad y por esta razón es que es una competencia de carácter federal.

Si a los señores Ministros les pareciera y esto después tuviera una posición en este sentido, creo que los argumentos del señor Ministro Aguirre, sí nos obligan a extender cierto tipo de explicaciones, a justificar de mejor manera el uso de este precedente, ampliar algunos argumentos -que bueno, ya más adelante en caso de ir mereciendo una votación mayoritaria el proyecto- pudiéramos ir incorporando, pero con estos argumentos que ha planteado, yo en lo personal, no termino de convencerme del tema esencial de este asunto que es que la materia regulada por la norma oficial mexicana sea penal y consecuentemente estatal, sino creo que es una materia de salubridad general y consecuentemente federal. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quedan brevísimos minutos para el receso. Está apuntado don Sergio Aguirre, en cuatro

minutos yo quisiera plantear brevemente mis argumentos en relación directamente con la participación del señor Ministro Aguirre.

Analizar el tema de la norma oficial mexicana, única y exclusivamente a partir de la Ley de Metrología, nos lleva ciertamente a las conclusiones de que se trata de disposiciones de carácter técnico, dirigidas a los entes administrativos de la Federación, se va a regular calidad de procesos y de productos y a dar una certificación "NOM" de que se han cumplido esos procesos, pero no son las únicas normas oficiales mexicanas que existen, hay otras normas como las que prevé la Ley General de Salud con características diferentes.

El artículo 3º, fracción VII, de la Ley General de Salud, establece en los términos de esa ley, es materia de salubridad general -ya se ha dicho repetidas veces la planificación familiar- planificación familiar es materia de salubridad general.

En los términos del artículo 13, fracción I, dice el artículo 13: La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, quedará distribuida conforme a lo siguiente: inciso A) Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud. Fracción I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación –subrayo- en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento". Es el imperio de la Ley General de Salud el que hace obligatoria la norma oficial en materia de salubridad general a todo el territorio nacional y es el convenio de coordinación que suscriben la Federación y los Estados en temas del artículo 19 de la propia ley, el que obliga, en primer lugar, a dar aportaciones económicas –me refiero al artículo 19, párrafo segundo- dice: "Los recursos que aporten las partes -Federación y Estado-, quedarán expresamente afectos a los fines

del acuerdo respectivo y sujetos al régimen legal que le corresponda. La gestión de los mismos quedará a cargo de la estructura administrativa que establezcan...”. Hay obligación para la coordinación de estos servicios de crear estructuras administrativas.

Luego está otro precepto que obliga a estas estructuras administrativas. El artículo 20, dice: “Las estructuras administrativas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 19 de esta ley, se ajustarán a las siguientes bases. Fracción VII. Promoverán y vigilarán la aplicación de principios, norma oficiales mexicanas y procedimientos uniformes”.

Tiene pues, la norma oficial mexicana en materia de salubridad general, características diferentes a aquellas otras normas que surgen de la Ley de Metrología.

Bien, este es un tema, yo sigo coincidiendo en que la materia de la norma oficial mexicana, es completamente distinta de la materia penal, pero ha cambiado un poco el enfoque, se ha dicho: interfiere, ahora, con el derecho interno del Estado de Jalisco y lo contradice, yo no veo la contradicción y lo digo muy respetuosamente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano, asegura, que en el Estado de Jalisco, el embarazo, y por lo tanto el delito de aborto, existe a partir del acto de fecundación, pero el Código Penal de esa entidad expresamente habla de interrupción del embarazo a partir del momento de la concepción.

La ciencia médica distingue con claridad, la fecundación de la concepción y no lo ha hecho con fines abortivos, porque esto es muy importante, lo ha hecho con motivo de la fecundación asistida, de tal manera que la fecundación se hace fuera del cuerpo materno en matraces y por eso se llama “fecundación in vitro” y en aquellos

casos en que se logran fecundar más de un óvulo, hay que desechar los que no se van a ocupar, si aborto fuera la interrupción a partir del momento de la concepción, en Jalisco no podrá practicarse esta fecundación asistida, so pena de quedar sujetos a esa norma.

Seguramente el señor Ministro Aguirre Anguiano insistirá en su criterio, y tiene mucha razón, es su convicción, como yo insistiré en el mío por ser mi convicción personal.

Con esta distinción, —repito—, para mí y solamente para los efectos de mi voto, yo veo que la norma oficial mexicana que manda informar a las mujeres que se dicen violadas de que existe un método anticonceptivo hormonal después del acto sexual, desde mi punto de vista personal, —repito—, no es abortivo, y si no es abortivo no interfiere para nada con la legislación de Jalisco, ni siquiera con la Constitución que protege al ser humano desde el momento de la fecundación porque no hay tutela jurídica para la disposición de óvulos fecundados.

Éste es un aspecto, creo que es toral de la controversia, porque la interferencia pudiera darse si llegáramos a considerar que la píldora del día siguiente es abortiva, si es abortiva y la ley federal a través de una norma oficial no solamente la permite sino que la ofrece a través de los servicios médicos, pues sí estaríamos en un acto de invasión de la esfera de soberanía estatal de Jalisco, no es así conforme a la ley escrita de Jalisco, pero repito en mi interpretación personal.

Por estas razones, quise exponerlas brevemente, y miren es la una en punto, que bien, antes del receso, ya me pasé, bueno decreto el receso y regresando escucharemos nuevamente al Ministro Aguirre.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Además del señor Ministro Aguirre Anguiano que ya está apuntado, consulto ¿quiénes desearían usar la palabra en este tema?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gudiño pidió la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Yo también Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, ya está anotado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, tiene la palabra el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor Presidente. No lo esperaba tan pronto, no me había puesto mis lentes.

Voy a proceder a dar lectura a un capítulo del engrose, que es del que entresacó el señor Ministro –está en un par de páginas– algunos textos, para que vean cómo el criterio que se sostuvo no admite acoger algunos pasajes y despreciar los otros.

Nos leyó muy puntualmente el Capítulo IV, que lo abre con un cuestionamiento: ¿En materias concurrentes deben los demás órdenes jurídicos observar únicamente la ley general o también las

normas que desarrollan a nivel federal como reglamentos y normas oficiales mexicanas? Su respuesta inequívoca fue que no y ahorita vamos a ver en qué términos lo hizo.

Por otro lado y como ya se estableció anteriormente, además de la especialidad material que afecta a la legislación en materia de salud y a su desarrollo reglamentario, hay que subrayar que aquella definición de embarazo se encuentra precisamente a nivel reglamentario, por esto pareciera difícil que el desarrollo de un concepto por parte del Poder Ejecutivo Federal pudiera ser aplicable a los demás órdenes jurídicos, el local y el municipal de manera transversal, aun siendo un desarrollo reglamentario de una ley general que establece la concurrencia entre esos órdenes.

En este sentido, la facultad reglamentaria del Presidente de la República puede ejercerse respecto de los conceptos establecidos en la Ley General de Salud; sin embargo, su desarrollo no puede considerarse aplicable a los demás órdenes jurídicos, en particular a las entidades federativas, los cuales pueden desarrollar estos mismos conceptos de manera concurrente en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones frente al mismo desarrollo federal.

Hay que subrayar que la delegación de las materias concurrentes para su distribución por el Legislador Federal por medio de una ley general, no implica la observancia obligatoria por los demás órdenes jurídicos de todo el desarrollo reglamentario del Ejecutivo Federal en los conceptos contenidos en esa ley.

Esta distribución competencial no puede establecer jerarquía de los reglamentos federales frente a los Estados o Municipios, ni se puede considerar que la concurrencia opera materialmente de manera monolítica o en bloque frente a las competencias de los demás órdenes jurídicos parciales.

La concurrencia no opera materialmente de manera monolítica, esto no se puede, o en bloque frente a las competencias de los demás órdenes jurídicos parciales.

Esto es más claro aún, nada más para clarificar la afirmación anterior, aun en el caso de normas oficiales mexicanas, si bien es cierto que existen varias normas que se refieren a temas relacionados con el que aquí se analiza y que pueden considerarse derivadas de las normas generales que aplican federalmente, esto no significa que sea todo el sistema normativo. Ley General de Salud, normas reglamentarias y normas oficiales mexicanas derivadas, el que se aplique de manera transversal a los demás órdenes jurídicos que integran el Sistema Constitucional Mexicano; tiene un pie de página que refiere a diez normas oficiales mexicanas y aquí no hay matizaciones, es todo.

“En el caso de normas oficiales –dice el siguiente párrafo-, el análisis debe partir de la distinción entre metrología y normalización, al ser ambas materias contenido de la Ley de Desarrollo”. La primera de esas materias que se refiere al establecimiento de pesas y medidas, encuentra su fundamento en el artículo 73 fracción XVIII de la Constitución, y su contenido se desarrolla en la fracción I, del artículo 2º, de la Ley de Metrología y Normalización.

En este caso estamos hablando de una competencia eminentemente federal que aplica a la totalidad del territorio nacional.

Por otro lado, la normalización, certificación, acreditamiento y verificación, son materias que tienen como destinatarias solamente a las autoridades federales, lo cual claramente se encuentra expresado en los diversos artículos relacionados de la citada ley de la materia; las normas oficiales se refieren, particularmente a las

dependencias del gobierno federal, y las mismas son expedidas para regular su específico ámbito de competencia.

De otro modo, considerar que el Ejecutivo Federal, por vía de reglamentos y de normas oficiales mexicanas pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y Municipios, conduciría al vaciamiento de las competencias estatales.

De este modo también debemos de excluir la posibilidad de aplicación transversal de las normas oficiales mexicanas relacionadas con la materia; es absoluto, sin reservas, sin reticencias, sin lugar a generalmente o a alguna mediatización, yo creo, lo digo en la mejor de las lides compañeros, que están abandonando esta tesis, lo cual no me escandaliza, yo creo que es válido después de reflexionar, hacerlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, muy brevemente señor Presidente.

El Ministro Aguirre ha planteado dos temas muy importantes, yo lo felicito por su intervención, ya lo hice en corto y los dos temas son: la aplicabilidad o no del precedente, y en segundo lugar un problema de técnica constitucional muy importante que es el relativo a la jerarquía de las normas de carácter federal frente a las locales.

Por ahora solamente me voy a referir al primer tema, reservo el uso de la palabra para el segundo tema, y para el primer tema quiero manifestar que el Ministro Aguirre me convenció y que en consecuencia me separo de los términos generales y absolutos en que está redactado el precedente.

Creo que fue muy fructífero que nos haya invitado él a la reflexión, yo estoy de acuerdo con él, creo que el precedente no tiene los términos absolutos que se dice en la anterior resolución, que hubo un engrose pero con ocho votos concurrentes, entonces.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Terminó señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente.

Bueno, yo el día de ayer me había expresado en favor precisamente de la aplicación del precedente; sin embargo, por lo que hace a la contestación del resto del concepto de invalidez, yo estuve de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Presidente, pero en virtud de que yo voté en contra del precedente, y por tanto en contra de la aplicación que se hiciera en este momento, pero porque voté en contra no porque no sea aplicable.

¿Por qué digo que es aplicable? Las razones son las siguientes. En la acción de inconstitucionalidad 146/2007, lo que se determinaba por quienes promovieron esta acción de inconstitucionalidad era que conforme a la definición de embarazo que se daba en la norma oficial mexicana que decía: “Embarazo normal es el estado fisiológico de la mujer que se inicia con la fecundación y termina con el parto y el nacimiento del producto a término”.

Entonces se decía que esta norma oficial mexicana era aplicable a todos los Estados; en este asunto recordarán ustedes que se hablaba de la despenalización del aborto del Código Penal del Distrito Federal; entonces, lo que se establecía en el artículo que se impugnaba era que la interrupción del embarazo que se hiciera

antes de las doce semanas a partir de la concepción no era penalizable; entonces, lo que decían quienes promovían esto es: no es acorde con la norma oficial mexicana que da la definición de embarazo desde el momento de la concepción.

Entonces ¿qué se dice al contestar precisamente la aplicación de la norma oficial mexicana? Se dice que esta norma oficial mexicana solamente rige para las autoridades federales, que no rige para las autoridades estatales; no quiero leer otra vez lo que ya se ha leído tanto, pero dice: la normalización, certificación, acreditamiento y verificación son materias que tienen como destinatarias solamente a las autoridades federales, las cuales claramente se encuentran expresadas en los artículos relacionados con la citada ley de la materia; las normas oficiales se refieren particularmente a las dependencias del gobierno federal y las mismas son expedidas para regular su específico ámbito de competencia.

De otro modo, considerar que el Ejecutivo Federal por vía de reglamentos o de normas oficiales mexicanas pudiera regular el ámbito competencial de los Estados y Municipios conduciría al vaciamiento de las competencias estatales y municipales; entonces qué es lo que se estaba diciendo aquí: no nos aplica para el Estado lo que dice la norma oficial mexicana, porque la norma oficial mexicana tiene aplicación a través de las autoridades federales, ése es su ámbito de aplicación.

Ahora, en esta nueva controversia constitucional que se presenta qué es lo que nos dice: El Estado de Jalisco se duele de que la norma oficial mexicana se le está obligando en sus hospitales a proporcionar la píldora del día siguiente a las mujeres violadas como obligación; y entonces dice: Esa obligación se está estableciendo en una norma oficial mexicana que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad

146/2007 y 147/2007 determinó que no tiene aplicación en el ámbito local, sino solamente en el ámbito federal; obliga solamente a las autoridades federales, no a las locales; entonces por eso piden que ahora se aplique el precedente.

Yo sé que se hicieron ya una serie de argumentaciones de que si era materia penal, que si no era materia penal, que si era procuración de justicia, que si no lo era, pero lo cierto es que esta afirmación está en el precedente y lo que dicen es: pues ahora aplícamela porque me está obligando una norma oficial mexicana a un Estado cuando tú ya dijiste que ésta solamente tiene aplicación en el ámbito federal, por esas razones -yo insisto- el precedente sí tiene aplicación, yo voté en contra, pero el precedente tiene aplicación exacta en este momento.

Ahora, si ya no se va a sostener ese criterio, pues yo creo que debería en todo caso hacerse la argumentación correspondiente, pero que el precedente es aplicable, yo desde ayer sostuve que sí lo era. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor, perdón. Señoras y señores Ministros, brevísimamente. Yo desde ayer dije que el argumento del Ministro Aguirre era plausible y hoy lo ratifico. Me parece que esto tiene una fácil corrección, dije que el Ministro Cossío había aceptado hacer una serie de ajustes al proyecto precisamente clarificando esto, es obvio que hay dos visiones respecto a esta parte de la resolución, de la 146/2007 y su acumulada 147/2007, el que resolvimos el año pasado, pero creo que independientemente de ello, yo me separé de algunos criterios. Esto es, irrelevante, dije que era un criterio fijado por el Pleno, y me

parece que ante ello sí debemos claramente señalar en este nuevo asunto que estamos, al menos, al menos reorientando el criterio que se señaló en aquel asunto para darle consistencia, digamos a lo que se está sosteniendo en este asunto.

Yo no me voy a referir más que a este punto, me sumaría a la posición de que en este asunto se hagan las consideraciones respectivas para que el criterio quede claramente definido como aquí. Además, entiendo todos lo hemos aceptado, independientemente de qué lectura le demos al precedente. Consecuentemente, en este punto, yo me sumaría a esa posición. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente, muy brevemente. En la sesión pasada yo manifesté que desde mi punto de vista el precedente no era aplicable en este caso y que consecuentemente no significaba apartarse del criterio anterior; sin embargo, la brillante disertación del día de hoy del Ministro Aguirre Anguiano, me ha convencido plenamente de lo contrario.

Creo que sí hay una contradicción clara con el precedente; el precedente que obviamente yo no participé en él y que dicho sea de paso, yo no lo hubiera votado en esos términos de que las normas oficiales solamente tienen eficacia entre la administración pública, como tampoco lo contrario, de que simplemente pueden incidir en facultades locales. Creo que hay que ver cada caso concreto y en su momento, me reservo para en su momento poder fijar mi punto de vista sobre este caso en particular y los otros argumentos. Pero creo que sí se abandona el precedente y que si éste es el caso se tendría que argumentar que se está matizando, que se está

modificando, que se está leyendo de una forma distinta, porque no creo que simple y sencillamente, cuando además hay un alegato expreso sobre este punto, podamos nosotros decir: el precedente no es aplicable.

Entonces, modifico mi postura y en su momento votaré porque el precedente sí es aplicable, y el proyecto de ser aprobado en estos términos sí lo estaría modificando. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, ahora sí yo me siento verdaderamente confundido y con necesidad personal de un tiempo de reflexión. Me explicaré. ¿Qué se pretende a través de esta argumentación? Aplicar un precedente donde se dice: la norma oficial mexicana sólo es aplicable a las autoridades federales y no a las locales, ahí se acabó el asunto. ¿En qué afecta el interés jurídico del Estado de Jalisco? Si no la van a aplicar las autoridades locales ni las municipales.

Vamos a estar como aquí en el D. F. un delito de aborto federal con determinadas características, de tal manera que si se realiza bajo las condiciones de que se pueda encuadrar como delito federal, ¿es aborto, aunque se practique dentro de las primeras doce semanas del embarazo? pero si se hace en un hospital del Distrito Federal conforme a la ley del Distrito Federal, entonces no es aborto.

Ésas son las preocupaciones que ahora me afloran. Qué va a pasar si decimos: Esta norma oficial mexicana solo obliga a las autoridades federales en todo el territorio nacional, pero no a las estatales, pues entonces ¿cuál es el pleito del Estado de Jalisco? No lo alcanzo ahora a entender, pues aquí hay un sobreseimiento que nos puede llevar a esa conclusión, pero ¿por qué pido yo un momento de reflexión?

Hay un Convenio de Coordinación que no conozco, a lo mejor en los términos del Convenio de Coordinación sí resulta obligado el Estado de Jalisco aplicar esta norma, y esto nos mantendría viva la materia de esta importantísima controversia. Para tarjeta blanca el señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Aunque no la estoy empleando a la mejor precisamente, sino simplemente para insistir en ese punto a nivel de aclaración, en tanto que al entrar aquí le hacía yo la sugerencia al señor Ministro ponente que incluyera en el proyecto los diversos acuerdos de coordinación celebrados entre la Federación-Estado, que vendrían a redondear las disposiciones de la Constitución, Ley General de Salud, inclusive Ley de Metrología y Normalización para darle ese sentido, precisamente lo cual desplazaría desde mi punto de vista el precedente; además de lo que aquí ya hemos votado, en tanto que no tiene que ver nada con la naturaleza penal. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tarjeta blanca señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, yo comparto su preocupación mas no su conclusión. Yo considero que si se considera como lo dice el Presidente con toda claridad, que únicamente obliga a las instituciones federales, se dará la razón al Estado de Jalisco. El Estado de Jalisco dice: por qué me aplicas a mí eso, yo tengo mi propia legislación.

No es materia de un sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Es que todavía no está claro.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, por eso, los que estamos de acuerdo con el proyecto, con algunas modificaciones que en la próxima ocasión que me dé usted el uso de la palabra voy a exponer, pues sí, no podemos aceptar el precedente, porque el precedente lleva a decirle al Estado de Jalisco tiene usted razón.

No vamos a explicar nada. Ahora, sí habría un punto que se declararía inconstitucional que es el campo de aplicación que está en la foja 30, dice: esta norma oficial mexicana es de observación obligatoria para las instituciones del sistema nacional de salud – también está en el sistema nacional de salud las locales, las estatales– así como para los prestadores de servicios de salud de los sectores públicos social y privado que componen el sistema nacional de salud; su incumplimiento dará origen a sanción penal, civil y administrativa que corresponda.

Esto se dejaría y se le diría al Estado de Jalisco: tienes toda la razón, haz tú con esa lo que tú quieras.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tenía yo razón en preocuparme, Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No señor, era un poco en el sentido de lo que dice el señor Ministro Gudiño, no se puede sobreseer porque en realidad el campo de aplicación sí está comprendiendo el campo estatal al estar precisamente determinando que están obligados los que componen el sistema nacional de salud, y en este sistema nacional de salud los hospitales estatales están comprendidos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero no es esa la reclamación, la reclamación va al contenido de una sola norma en fin.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero espéreme tantito, no he acabado. Lo que pasa es esto, están combatiendo la norma, ¿por qué razón la combaten? Porque dicen que les está obligando a realizar ciertas conductas con las que ellos consideran no son de aplicación estatal sino únicamente aplicación federal.

Entonces dice: si conforme al precedente se les dijo que no tenían aplicación estatal sino solo federal, ya con eso ganaron. No, yo no estoy de acuerdo con el precedente, yo creo que no. Yo por eso voté en contra del precedente, y por eso digo que aunque sería aplicable, si es que la mayoría lo va a sostener, sí sería aplicable, y si no, en todo caso, decir que se abandona y decir por qué.

Pero al final de cuentas, yo creo que sí hay interés jurídico para combatir la norma, porque les está obligando, y es precisamente la lectura que hace el Ministro Gudiño en el campo de aplicación, porque forman parte del sistema nacional de salud; y porque además su no aplicación acarrea sanción penal o administrativa.

Entonces, pues sí les afecta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tengo en lista al señor Ministro Cossío, a la Ministra Sánchez Cordero, y le veo en la mirada a don Sergio la intención. ¿Aguanta el Pleno estas tres participaciones?
Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente, y muy brevemente en relación a lo que decía el Ministro Zaldívar. El día de ayer el Ministro Aguilar me pidió y lo acepté -el martes perdón-, que haríamos algunas adecuaciones al propio proyecto. Efectivamente, no va a quedar el proyecto tal cual, sino se va a hacer una explicación de lo que es la parte considerativa de la Acción y su acumulada, para efecto de decir: aquí se dijo esto, se rephraseó así etc., etc. Se abundaría en las razones, que es la preocupación que en este momento tenía el señor Ministro Zaldívar,

tratando precisamente, y lo dije hace un rato a partir de la muy importante participación que tuvo esta mañana el Ministro Aguirre, de explicitar el sentido del precedente como una función interpretativa de nosotros.

Entonces, en ese sentido simplemente, a raíz de lo que decía el Ministro Zaldívar, si el proyecto queda igual, él decía: no puedo votar así. Pero el proyecto, en el engrose por supuesto se harían estas adecuaciones, para tratar de explicar la condición de no aplicabilidad etcétera, etcétera. Entonces, simplemente como una aclaración muy personal señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, yo no veo la necesidad de apartarnos del precedente, sinceramente, yo creo en su caso, finalmente se daría el análisis en cada caso concreto si se hace un vaciamiento o no de esas atribuciones y de esas competencias; y, por otra parte yo insistí, esta norma se limita a establecer y a señalar criterios técnicos en la apreciación de la materia de salud; por lo tanto, yo no veo la necesidad de apartarnos del precedente. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Usted tiene la palabra, señor Ministro Aguirre Anguiano, aunque no hubiera blandido esa tarjeta señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: La tengo, muchas gracias, creo que debemos de concluir, pero salvo desde luego su derecho, de que usted preside y dirige los debates, se han hecho dos afirmaciones que a mí me despiertan una gran duda, se dice: solamente se impugnó una norma oficial yo creo que implícitamente se impugnaron otras, y pretendo que lo voy a demostrar y que esto se compadece de tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte.

Punto número dos, se ha afirmado como muy vehementemente, lo siento yo y lo digo con todo respeto y tienen todo el derecho de hacerlo, que solamente se contemplan en las normas oficiales aspectos técnicos. Hice un ejercicio y pretendo que voy a demostrar que no es. Entonces, los tiempos no están como para poder concluir esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quisiera yo sugerir al señor Ministro ponente si de aquí al lunes pudiera tener, así fuera esquemáticamente la reestructuración de esta parte del proyecto, porque hemos dicho tantas cosas señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no, cómo no señor gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Atiendo la sugerencia del señor Ministro Aguirre Anguiano, y esta Presidencia declara terminada la sesión del día de hoy, los convoco para el lunes próximo 10:30 de la mañana.

(CONCLUYÓ LA SE SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)