

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 5 DE AGOSTO DE 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

53/2016	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)	3 A 49
45/2016	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)	50 Y 51

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 LUNES
5 DE AGOSTO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE:

SEÑORA MINISTRA:

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
(SE INCORPORÓ EN EL TRANSCURSO
DE LA SESIÓN)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión Secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración los proyectos de actas

de las sesiones públicas números 72 ordinaria y solemne número 6, celebradas el 11 de julio y el 1° de agosto del año en curso, respectivamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración los proyectos de actas. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2016, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS PUNTOS 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9, DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD. CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR; PARA QUEDAR COMO NOM-046-SSA2-2005. VIOLENCIA FAMILIAR, SEXUAL Y CONTRA LAS MUJERES. CRITERIOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN, PUBLICADA EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECISÉIS; EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS SEXTO Y SÉPTIMO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, pongo a su amable consideración los primeros considerandos de competencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Hay alguna observación en estos primeros apartados? Señor Ministro Laynez.

(EN ESTE MOMENTO SE INCORPORA A LA SESIÓN LA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. En el apartado de oportunidad, una atenta sugerencia al Ministro ponente.

En el apartado de oportunidad, en la página 14 del proyecto se nos señala que: El Poder Ejecutivo del Estado de Baja California impugna la modificación de los distintos puntos de la Norma Oficial Mexicana, la 190-SSA1-1999, que dichas modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, lo que nos conduce a la conclusión de que se trata de una norma general.

Me apartaría de esta consideración o sugeriría —muy respetuosamente— al Ministro ponente que, sin hacer un análisis excesivo, se pudieran agregar consideraciones en el sentido de que estas normas son generales, abstractas y personales, por eso son consideradas normas generales, no por su publicación en el Diario Oficial de la Federación; hay un precedente de esta Suprema Corte donde se analizó —es en el recurso de reclamación 33/2010, derivado de un incidente de suspensión en controversia constitucional 62/2010— por este Tribunal Pleno que se trata de actos formalmente administrativos, pero que son materialmente

legislativos, pues trascienden a la esfera de los gobernados, creando, modificando y extinguiendo situaciones jurídicas, abstractas, impersonales y generales, que creo que podía abundar, porque —insisto— creo que la publicación no lo hace una norma general, un decreto expropiatorio también se publica y no por eso es norma general. Es una atenta sugerencia. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro Laynez. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Con mucho gusto incorporo el precedente en esta parte del proyecto y agregamos en las consideraciones; agradezco la observación.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro Pardo. ¿Algún otro comentario sobre estos apartados? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, le ruego al señor Ministro Pardo si pudiera presentar el considerando de causas de improcedencia, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, con mucho gusto, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, en el apartado de las causales de improcedencia, que se aborda a partir

de la página 22 del proyecto, se analizan algunas de estas causas de improcedencia en las que el Ejecutivo Federal, demandado en principio, plantea que procede sobreseer respecto de los párrafos segundo, tercero y cuarto del punto 6.4.2.7., 6.4.2.8., 6.6.1. y 6.7.2.3 de la NOM-190-SSA1-1999, al no ser combatidos; causa de improcedencia que en el proyecto se propone sea considerada infundada, toda vez que, si bien en la demanda de la controversia se advierte que los argumentos del actor se dirigen principalmente a combatir la modificación al primer párrafo del artículo 6.4.2.7. de la norma oficial señalada, lo cierto es que, en su argumento toral, aduce violaciones al procedimiento legislativo que culminó con la modificación aludida; así, se estima que debe considerarse como impugnada tal modificación en su totalidad, con independencia de que, de resultar infundados tales argumentos al análisis a las violaciones de fondo, se pudiera realizar únicamente respecto del párrafo primero del punto 6.4.2.7. aludido.

También se propone considerar infundada la causa de improcedencia en la que se alega que la parte actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, toda vez que no existe afectación a su esfera de atribuciones. La base de este argumento que se hace valer es la transgresión a su esfera competencial, ya que las modificaciones imponen, en el caso de la norma oficial reclamada, en el caso de embarazo por violación, una nueva carga a las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica estatales y al personal médico y de enfermería que pertenezcan a las mismas, consistente en prestar el servicio de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, a

menores de diez a diecisiete años, sin requerir el consentimiento o autorización de sus padres o tutores.

Lo anterior, se considera infundado con base en el criterio de este Tribunal Pleno, que parte del reconocimiento de que la controversia constitucional tiene como objeto principal la tutela al ámbito de atribuciones, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de afectación, que en el caso, se estima, sí se acredita.

En consecuencia, se propone desestimar las causas de improcedencia invocadas en este apartado. Esa es la propuesta, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro Pardo. Está a su consideración. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy de acuerdo con que se desestime la causa de improcedencia, pero nada más en función de que existe un principio de afectación, que es una cuestión que debe analizarse en el fondo del asunto, exclusivamente, no por las razones que se exponen, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba este apartado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, pasaríamos al estudio de fondo, señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, señor Ministro Presidente. Estaríamos en el considerando sexto, que corre de las páginas 26 a la 54.

Como lo han podido ver, en el caso concreto, la parte actora sostiene que la modificación a la Norma Oficial Mexicana impugnada transgrede los principios de debido proceso y legalidad, al no cumplir el proceso de modificación a las Normas Oficiales Mexicanas previsto en los artículos 43 a 47 y 57 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, pues no se surte el supuesto de excepción contenido en el numeral 51 del cuerpo normativo en comento, toda vez que para su elaboración, no se siguió el procedimiento establecido en dicha ley federal.

El proyecto considera que resulta fundado ese concepto de invalidez, debido a que el procedimiento para la elaboración y modificación de las Normas Oficiales Mexicanas debe seguirse de la siguiente manera, en términos de los artículos 40, 43, 44 a 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el procedimiento es el siguiente: 1. La elaboración de anteproyecto por la dependencia a quien corresponda la regulación o control del producto, servicio, método, proceso o instalación, actividad o materia a normalizarse. 2. El anteproyecto señalado debe someterse a la consideración del comité consultivo nacional de normalización que corresponda. 3. Cuando la norma pueda tener

un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, la manifestación deberá incluir un análisis en términos monetarios del valor presente de los costos y beneficios potenciales del anteproyecto y de las alternativas consideradas, así como una comparación con las normas internacionales y, si no se incluye dicho análisis, el comité o la secretaría respectiva podrán requerirlo. 4. Los anteproyectos se presentarán directamente al comité consultivo nacional de normalización respectivo para que, en un plazo que no excederá los 75 días naturales, formule observaciones. 5. La dependencia u organismo que elaboró el anteproyecto de norma contestará fundadamente las observaciones presentadas por el comité en un plazo no mayor de 30 días naturales. 6. Los proyectos de Normas Oficiales Mexicanas se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación a efecto de que, dentro de los siguientes 60 días naturales, los interesados presenten sus comentarios al comité consultivo nacional de normalización. 7. Una vez concluido el plazo anterior, en un plazo de 60 días naturales, el comité consultivo nacional de normalización estudiará los comentarios y, en su caso, procederá a modificar el proyecto en un plazo que no excederá los 45 días naturales. 8. Las respuestas a los comentarios recibidos, así como de las modificaciones al proyecto, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación cuando menos 15 días naturales antes de la publicación de la norma oficial y, finalmente, 9. Una vez aprobadas por el comité de normalización respectivo, las Normas Oficiales Mexicanas serán expedidas por la dependencia competente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, se establecen procedimientos específicos en los casos de emergencia y cuando una Norma Oficial Mexicana obligue al uso de materiales, equipos, procesos, métodos de prueba, mecanismos, procedimientos o tecnologías específicos.

Asimismo, se destaca lo que establece el artículo 51 de la ley, el cual precisa, como regla general, que en la modificación a las normas oficiales deberá cumplirse con el procedimiento –a que he hecho referencia–, pero establece como excepción cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una Norma Oficial Mexicana, las dependencias competentes podrán modificar o cancelar la norma sin seguir dicho procedimiento, precisándose que tal excepción no se surtirá cuando se pretenda crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración de las normas oficiales.

En lo que al caso que interesa, conviene destaca que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización sólo establece una excepción a la regla general, relativa a que para la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración, la cual se materializa únicamente cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una Norma Oficial Mexicana; sin embargo, aun en ese caso de excepción, el tercer párrafo del artículo 51 en comento precisa que tal excepción no se surtirá cuando se pretenda incorporar nuevos requisitos o procedimientos, o bien, incorporar especificaciones más estrictas.

En la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, que culminó con la reforma al artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en lo que interesa se señaló: “Se propone que las dependencias competentes puedan cancelar o modificar normas oficiales mexicanas cuando no subsistan las causas que motivaron su expedición, siempre que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas”; una vez precisado lo anterior, en el caso que nos ocupa, la modificación a la Norma Oficial Mexicana fue emitida por el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades, con fundamento –entre otros– en este artículo 51 que comentamos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Lo anterior, debido a que no se cumplió el procedimiento previsto en la ley para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, señalando en su parte considerativa que la modificación impugnada pretendió homologar el contenido de los artículos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9, de la NOM-046-SSA2-2005, en el cuerpo de la norma, a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas. Asimismo, que el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades aprobó la modificación cuestionada, en términos de los párrafos segundo y tercero del aludido artículo 51 señalado.

No obstante lo anterior, del contenido del primer párrafo del punto 6.4.2.7. de las modificaciones impugnadas se advierte que, en realidad, se modificaron los supuestos para la prestación de los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, en caso de embarazo por violación, por parte de las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, cambiando los parámetros legales y, sobre todo, los requisitos para que se proceda de esa manera, estableciendo dos supuestos no previstos en la NOM-046-SSA2-2005 y eliminando un requisito previsto en la citada NOM.

Asimismo, se establece que el personal de salud que participe en el procedimiento no estará obligado a verificar el dicho de la solicitante, entendiéndose su actuación basada en el principio de buena fe a que hace referencia el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.

De lo anterior, se concluye que la modificación a la norma oficial impugnada no tuvo como origen la insubsistencia de las causas que motivaron la expedición de la norma oficial anterior, o que ésta perdiera la razón para la que fue creada; la cual, como se precisó anteriormente, es la única excepción que la ley federal establece para que la modificación no cumpla el procedimiento para la elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas.

Por lo tanto, se advierte que las causas que motivaron la existencia de la norma oficial, en el punto que interesa, fue la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo cuando es resultado del delito de violación;

estableciendo, entre otros, los supuestos en los que debe prestarse, de qué forma se debe prestar y las obligaciones de los prestadores del servicio, es decir, el establecimiento de la prestación obligatoria por parte de las instituciones de salud pública, del procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo bajo las condiciones que se precisaron.

Asimismo, las obligaciones del personal de los servicios de salud en los casos de violencia sexual o familiar.

Por lo tanto, se estima que, en el caso, no se actualiza la excepción establecida en el párrafo segundo del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización –a la que se ha hecho referencia–, pues al ser una excepción a la regla general es de observancia estricta, dado que en las normas modificadas sigue existiendo la necesidad de establecer las reglas técnicas para la prestación de los servicios de salud pública en el caso de interrupción voluntaria del embarazo; máxime que, en el caso concreto, se actualiza el supuesto específico que se aclara en el párrafo tercero del artículo 51 mencionado, pues es evidente que el punto 6.4.2.7. de la modificación impugnada crea nuevos requisitos para la procedencia de la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las instituciones públicas prestadoras del servicio de atención médica, toda vez que en dicho punto se precisa que tales instituciones deberán realizar el procedimiento en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito, bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación y, en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud

de su padre y/o su madre o, a falta de éstos, de su tutor, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Por último, también señala que se deberá requerir a la paciente la solicitud por escrito, bajo protesta de decir verdad, de que dicho embarazo es producto de violación.

Por lo tanto, se estima que no se está en el caso de excepción a que se refiere el artículo 51 de la ley federal y que, en consecuencia, en el caso deben invalidarse las normas impugnadas por no haber seguido el procedimiento establecido en la ley relativa para su modificación. Esa sería la propuesta, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pardo. Antes de iniciar dando el uso de la palabra a la Ministra y al Ministro que me la han solicitado, quiero recordar a este Tribunal Pleno –por la trascendencia de este asunto– que, de conformidad con el criterio establecido por este Tribunal Pleno, interpretando la fracción I del artículo 105 constitucional, la invalidez de esta norma general –en su caso– se puede alcanzar con la mayoría simple de los votos de este Tribunal Pleno, por tratarse de una norma federal impugnada por una entidad federativa.

Esto se desprende de la fracción I del artículo 105, en el párrafo que dice: “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas

por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

Este criterio, que se había venido aplicando de otra manera por este Tribunal Pleno, se ajustó a lo que dice la Constitución por lo decidido de manera unánime por este Tribunal en sesión privada de diecinueve de marzo de dos mil trece.

Si bien ha cambiado la integración, quiero, de inicio, –porque es importante– ponderar cuando uno da un voto, qué trascendencia va a tener el voto en el colectivo que, en este caso, salvo que haya un cambio de criterio de este Tribunal Pleno, bastarían seis votos para arribar a la invalidez de la norma impugnada. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Vengo en contra del proyecto, quiero mencionar que es un caso que nos va a permitir analizar ciertas cuestiones en relación específicamente –a mi juicio– con la técnica que tenemos que seguir en el estudio de las controversias constitucionales.

Parto, como premisa, de que el objetivo de la controversia constitucional es analizar un posible conflicto de invasión de esferas, esa es la materia. ¿Pueden existir normas generales o actos de órganos legitimados para promover una controversia en

términos del artículo 105, fracción I, constitucional, que afecten a esos órganos, pero que no impliquen un conflicto de invasión de esferas? La respuesta es sí y existen innumerables ejemplos; uno de ellos sería el caso de una ley o de un acto emitido en materia exclusivamente federal, en términos expresamente establecidos en nuestra Constitución y de aplicación en toda la República. ¿Este acto va a afectar a las entidades federativas? Lógicamente sí, y esta afectación o posible afectación ¿podría llevarnos a examinar la regularidad constitucional de ese acto a través de una controversia, aunque no implicara un conflicto de invasión de esferas, como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad?

El punto esencial que se presenta es que este Alto Tribunal ha establecido jurisprudencialmente que es viable resolver, –en vía de controversia constitucional– cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal cuando exista un principio de afectación, pero considero que ese principio de afectación, ligado a la legitimación para hacer valer la controversia y, por lo tanto, para tener por acreditada su procedencia, debe estar íntimamente vinculada la materia propia de la controversia, es decir, a la afectación de la esfera competencial del órgano legitimado, y así lo hemos hecho, por ejemplo, vinculado con la violación a los artículos 115 y 116 constitucionales, en relación con la libre administración de la hacienda pública de los Estados y los municipios.

Pero este criterio establecido por el Pleno –a mi juicio– lógicamente no nos puede conducir a que, a través de una controversia constitucional, analicemos la validez de una norma

general –por ejemplo– a partir de argumentos que impliquen violación de derechos humanos.

Ahora, existe también criterio de este Alto Tribunal en el sentido de que la falta de legitimación debe ser evidente porque, de lo contrario, debe desestimarse porque en la mayoría de los casos involucra el estudio del fondo del asunto en función de la manera en que están planteados esos conceptos de invalidez y, de ahí, mi pronunciamiento en el sentido de que no me pronunciara si tenían o no para desvirtuar la causa de improcedencia –que hizo valer el Ejecutivo Federal–, sino simplemente en función de desestimarla, porque esos argumentos –a mi juicio– implicaban el análisis del estudio del fondo del asunto.

Sin embargo, –a mi juicio– en estos casos, lo primero que tendríamos que analizar en el fondo del asunto son precisamente aquellos conceptos de invalidez que implicaran la afectación o no del accionante en atención a la materia de la controversia.

Es cierto –como lo dice el proyecto en el considerando sexto– que, por razones de técnica, el estudio de las violaciones formales procedimentales son de estudio preferente porque, de resultar fundadas, la norma dejaría de tener existencia jurídica; sin embargo, –a mi juicio– la técnica no puede llevar al extremo de invalidar una norma por vicios en el procedimiento de su creación, a través de una controversia constitucional, cuando esta norma no invade la esfera de competencias del actor.

Me explico: pensemos en una norma general de naturaleza federal que no invade competencia alguna de las funciones de un

municipio o de una entidad federativa; no obstante, en los conceptos de invalidez se formulan argumentos de fondo en ese sentido y, por lo tanto, se considera procedente a la luz del principio de afectación.

Por otro lado, en un concepto de invalidez se aducen violaciones en el procedimiento de creación de la norma, el cual resulta fundado; entonces, por razón de técnica ¿declararíamos la invalidez de esa norma sin que el actor estuviese legitimado en el fondo al no afectarse su competencia ni sus funciones para su impugnación?, ¿eso es lo que nos va a dar invalidar la creación de la norma? Considero que, con ello, no sólo desnaturalizaríamos la controversia constitucional, sino que, incluso, alteraríamos gravemente los mecanismos de control constitucional establecidos por el Constituyente.

Por eso, votaré en contra del proyecto, porque considero que primero tendríamos que analizar si la norma impugnada invade la esfera de competencias de la entidad federativa, de ello dependerá la calificativa que deberá recaer al concepto de invalidez que se aduce en relación con los vicios en el procedimiento de su reacción; si el actor no está legitimado en un estudio de fondo porque no se le afecta su esfera competencial ni sus funciones, ¿hasta dónde –por razón de técnica– vamos a declarar la invalidez de una norma por una irregularidad en su procedimiento de creación?; rompe todo el mecanismo de control constitucional, pero además, en el caso concreto, la norma oficial que se impugna regula los criterios para la detección, prevención, atención médica y orientación para las personas involucradas en situaciones de violencia familiar o sexual.

Esta norma es obligatoria para todos los órdenes de gobierno, en términos del Sistema Nacional de Salud, pero su emisión es exclusiva de la Federación en términos del artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud, de manera que los Estados no pueden alegar una invasión de esferas competenciales vía controversia constitucional.

En materia del derecho a la salud, el artículo 4º constitucional atribuye de manera expresa tanto a la Federación como a los Estados el carácter de autoridades. Esto, de conformidad con las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En efecto, el sistema de facultades concurrentes en materia de salud implica que los tres niveles de gobierno pueden actuar en ese ámbito. Esto, en términos de lo que establezca la Ley General de Salud.

El artículo 4º de esta ley reitera la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno y, además, crea el Sistema Nacional de Salud, conforme al cual las distintas autoridades coadyuvan para su implementación.

Aunado a lo anterior, en términos del artículo 13 de dicha ley general, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados en materia de salubridad general que se debe entender englobado en la salud se puede dar de tres maneras: las que corresponden al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud; las que corresponden a los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas

jurisdicciones territoriales; y las que corresponden tanto a la Federación como a las entidades federativas.

En particular, este artículo 13, en su apartado A, fracción I, establece que: “Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud: I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general”; además, se establece que toca a la Federación verificar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Así resulta que, si bien existe un sistema concurrente en materia de salubridad general en el que los Estados cuentan con diversas atribuciones, de conformidad con la Ley General de Salud, resulta que, en términos del artículo 13, apartado A, fracción I, es competencia exclusiva de la Federación emitir las Normas Oficiales Mexicanas –como la impugnada– que rigen de manera homogénea en el país los servicios de salud.

Pero lo anterior también resulta congruente con el criterio reiterado de este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, en el sentido de que el eje rector de la salubridad general es la salvaguarda del derecho a la salud, mismo que se debe garantizar de manera homogénea a todos los habitantes del país, conforme a una política nacional que define la Secretaría de Salud.

Es decir, a través de las Normas Oficiales Mexicanas que prevén las condiciones de la prestación de los servicios de salud en el país, el Estado garantiza un servicio sanitario uniforme que hace

efectivo el derecho a la salud, a través de un marco homogéneo que irradia a todo el país. Esto, no obstante los diversos órdenes de gobierno que interactúan a través de ese sistema de manera concurrente.

La exclusividad de esa atribución es fundamental para asegurar la uniformidad de principios, criterios, políticas y estrategias aplicables a la prestación de los servicios de salud en todo el país.

Aunado a lo anterior, creo que es relevante mencionar: este Tribunal Pleno se pronunció sobre la naturaleza de la Norma Oficial Mexicana impugnada previo a esta modificación y tuvo oportunidad –precisamente– para definir los alcances de las competencias de los Estados en materia de salud.

En la controversia constitucional 54/2009 –que fue identificada como la píldora del día siguiente–, entre otros planteamientos, el Pleno abordó el relativo a la determinación de qué materia regula esta NOM; en aquella ocasión, la argumentación se sentó en definir si regulaba una materia de salubridad general, o bien, penal, –como aquí se hace valer–; sin embargo, vale la pena recuperar algunos argumentos del precedente.

En la página 79 de esa sentencia se resolvió lo siguiente: “La materia de salubridad general establecida en la Constitución y administrada en la Ley General de Salud es una materia en donde se establece una concurrencia operativa, no una concurrencia normativa. En las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos,

financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia”.

De lo anterior, me parece que de este precedente del Pleno, en el caso concreto, podríamos establecer que no existe una competencia de los Estados en relación con la regulación técnica de la prestación de los servicios de salud; se reitera que no es óbice lo anterior el hecho de que los Estados estén obligados a implementar en los sistemas estatales de salud, las condiciones que se prevén en esta norma oficial pues, a diferencia de lo argumentado en el proyecto, considero que una obligación operativa a cargo de las entidades federativas en materia de prestación de servicios de salud no crea una atribución competencial constitucionalmente a favor de los Estados susceptible de ser salvaguardada vía controversia constitucional; en otras palabras, creo que es importante distinguir entre la obligación que tienen los Estados de aplicar la norma impugnada, en términos del Sistema Nacional de Salud, conforme al artículo 9 de esta ley, –en este caso– de prestar el servicio de interrupción legal del embarazo en términos de lo ahí dispuesto y su competencia –o la ausencia de la misma–, en términos de la ley general en materia de establecimiento de criterios para la prestación de servicios médicos a través de Normas Oficiales Mexicanas; reitero –a mi juicio–, es presupuesto indispensable para la procedencia de este medio de control que el actor cuente con un principio de afectación vinculado con una atribución

competencial otorgada por la Constitución a su favor, en el caso, – a mi juicio– y siguiendo el precedente de este Tribunal Pleno, el poder actor no cuenta con una atribución competencial en esta materia específica de salubridad general; es más, el Tribunal Pleno se ha pronunciado expresamente en el sentido de que la regulación de los aspectos técnicos para la prestación de los servicios de salud es una atribución exclusiva de la Federación, consecuentemente, en congruencia con el precedente en cita, –a mi juicio– tendríamos que declarar infundada la presente controversia porque –precisamente– no podemos declarar fundada la controversia por un vicio en el procedimiento de creación de la norma, cuando el actor no tiene un principio de afectación ni una legitimación para impugnar esa norma; por eso, aquí se tendrían que estudiar primero esos temas con respecto a los cuales me pronuncié y declarar inoperante el último concepto de invalidez y, por lo tanto, infundada la controversia constitucional. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Siento que le corresponde al Ejecutivo local aplicar la norma, aunque no haya invasión o haya invasión de competencia; por lo tanto, creo que deberíamos de reconocerle legitimación, votaré a favor de la propuesta, pero me gustaría simplemente anunciar un voto concurrente porque –desde mi perspectiva– convendría enfatizar la razón para afirmar que no nos encontramos en el supuesto de excepción previsto en el artículo 51 de la Ley Federal sobre

Metrología y Normalización, es fundamentalmente que las causas que originaron la NOM subsisten; perduran las mismas razones y obligaciones internacionales que fueron tomadas como fundamento en el año dos mil, entre ellas destacan claramente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, así como la obligación positiva de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual.

Considero relevante este punto porque no podemos considerar que la obligación de eliminar todas las formas de violencia – especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer– desapareció o se modificó sustantivamente por el desarrollo legislativo federal en la materia. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Yasmín Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Bueno, en relación con las controversias constitucionales, considero que no sólo tiene como materia una posible afectación a la competencia de las autoridades actoras –en este caso–, sino también tiene otro tipo de lesiones jurídicas, tales como la imposición a suministrar atención médica a las víctimas, y creo que es procedente que puedan accionar en controversia constitucional.

Ahora, en relación con el considerando sexto, no comparto la invalidez de las disposiciones reclamadas en la NOM-046-SSA2-

2005 porque las nuevas obligaciones que incorpora esta Norma Oficial Mexicana se hicieron en acatamiento a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, publicada el nueve de enero del dos mil trece, la cual fue reformada posteriormente –casi en su totalidad– por decreto publicado el tres de mayo de dos mil trece.

Ahora bien, en el párrafo segundo de la parte considerativa del decreto de reformas de la Norma Oficial Mexicana reclamada, se puede leer que, a partir de la publicación de la Ley General de Víctimas el nueve de enero del dos mil trece, se considera necesario la modificación de los numerales 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 en el cuerpo de la norma, a efecto de homologar el contenido de estos numerales, a fin de guardar congruencia con los términos establecidos en la Ley General de Víctimas.

Este texto fundamenta y motiva legalmente la obligación de ajustar la Norma Oficial Mexicana a las nuevas exigencias jurídicas, a la brevedad posible, pues uno de los principios rectores que rigen justamente la reparación de víctimas es precisamente la debida diligencia que recogen los párrafos octavo y noveno del artículo 5º de la Ley General de Víctimas, en el que se habla –justamente– de la debida diligencia, por lo que no requiere de un procedimiento complejo para llevar a cabo los ajustes a la legislación que el rango superior exige, pues –de otra manera– pareciera ser que el acatamiento de la ley por parte del orden jurídico reglamentario o del orden técnico –como es el caso de las Normas Oficiales Mexicanas– requiera de formalismos para poder obedecer lo que el legislador democrático mandata en esta Ley General de Víctimas. Por ello, no comparto el proyecto en relación con la invalidez. Es todo, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, Presidente. Quisiera referir varias cosas: usted nos trae a consideración o conocimiento este criterio aprobado por el Tribunal Pleno en sesión privada de marzo de dos mil trece; no integraba el Tribunal, tampoco estaba impuesto de esta interpretación.

Quiero decir que no la comparto, me parece que –entiendo el contexto de la discusión– aunque en el párrafo primero del artículo 105, en efecto se plantea la idea de que se requieren ocho votos para invalidar una norma local; me parece que, *contrario sensu*, interpretar que no se requieren ocho votos para invalidar una norma de carácter federal cuando se impugna por un órgano local, me genera –francamente– muchas dudas.

En segundo lugar. Es cierto que la Ley Federal sobre Metrología y Normalización es una legislación federal que no invade la competencia estatal, aunque –obviamente– los Estados tienen interés en razón de que ellos son quienes lo aplican.

Sin embargo, me parece que, interpretado integralmente el artículo 51, aun cuando subsisten los elementos que llevaron a la construcción o a la emisión de la norma originalmente, me parece que no se crean cargas adicionales y excesivas para los particulares, se crean para las autoridades, pero eso no me parece –digamos– inadecuado en la lógica de que –precisamente– lo que

se está tutelando ahí es que no se crean, por vía de esas normas, cargas adicionales para los particulares en este caso.

Además, en el caso concreto, la materia de la cual se desprende esta norma me parece que atiende a una realidad dramática en el país, en función de que, cuando hay esta circunstancia de violación, sobre todo en menores, en muchos casos, sobre todo en el sector rural, los activos de estos delitos son personas muy cercanas a las víctimas y, por consecuencia, hay un desincentivo dramático para presentar las denuncias; entonces, esto me parece adecuado; claro, podría decirse, esto entonces, debe atenderse siguiendo el procedimiento formal, pero me parece que este es un tema particularmente delicado, como usted señaló. Por esta razón, en este caso concreto, con reserva de criterio, me manifiesto en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Medina Mora. Informo a usted y al Tribunal Pleno que hay cinco precedentes votados con esta integración, exceptuando a la señora Ministra Yasmín Esquivel y al Ministro González Alcántara, en que normas federales se invalidaron sólo con efectos relativos al ser impugnados por autoridades locales; las controversias constitucionales 65/2012, 66/2012, 67/2012, 48/2015 y 109/2017, es decir, es un criterio que hemos venido aplicando y que, exceptuando a los dos Ministros de reciente integración, todos los demás lo hemos asumido, simplemente para claridad. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. La verdad tuve muchas dudas sobre este

proyecto, mucho por lo que expuso la Ministra Piña Hernández, es decir, si me preguntan si se siguieron los pasos de la norma oficial o para la creación de la Norma Oficial Mexicana, mi respuesta es que no, creo que el proyecto es muy acertado en ese sentido; pero me parece que es de estudio previo, como lo menciona la Ministra Piña en este asunto –por lo menos–, si realmente existe un conflicto; desde mi punto de vista no existe, lo expuso de manera muy extensa la Ministra Piña.

Pero me parece que, –inclusive– la Ley General de Víctimas establece las obligaciones que están establecidas en la norma; entonces, realmente lo que la norma, no veo que genere –en este caso– un conflicto competencial, como lo expuso de manera muy extensa la Ministra, por eso estaría en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Gutiérrez. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. Creo que el asunto es muy importante, creo que este primer punto a debate que nos ha propuesto la Ministra Piña tampoco hay que soslayarlo, porque lo que se establezca hoy como precedente es un precedente más de los que este Tribunal en Pleno ha venido tomando a lo largo de los años, creo que ha habido mucha variación y evolución en estos criterios –de los cuales he aprendido mucho–.

Aun antes de llegar a este Máximo Tribunal, siempre compartí –digo, en el punto de vista académico, puesto que no era Ministro de la Suprema Corte– la postura que hoy trae aquí la Ministra

Norma Piña; recuerdo –muy particularmente– una controversia constitucional contra el horario de verano interpuesto por las autoridades del –entonces– Distrito Federal, sobre una norma en la que no había absolutamente ninguna competencia; la argumentación fue el principio de afectación porque se señalaba que el horario tenía que aplicarse en la Ciudad de México; mi postura siempre fue –claro, toda norma federal se aplica en todo el país– porque precisamente el ámbito territorial de la Federación son todas las entidades federativas y la Ciudad de México, como ocurre en minería y en todas las materias exclusivas de la Federación.

No obstante, el Tribunal Constitucional aceptó la controversia, inclusive –sabemos esa historia– determinó que era inconstitucional, que había una violación de competencias, no a la Ciudad de México, al Congreso Federal, porque el horario se tenía que establecer mediante ley y no mediante decreto presidencial, y fue así que se reguló de otra manera el horario.

En ese momento –entiendo– que los precedentes de este Máximo Tribunal hablaron de un principio de afectación amplio, en un sentido muy amplio, que –insisto– en aquella época como académico no compartí, pero entiendo también –como dijo la Ministra Norma Piña– que, a lo largo, este criterio ha sido matizado para que, si bien no se abandona el principio de afectación, porque también coincido con la Ministra Yasmín Esquivel en el sentido de que no es estricta, eminente y exclusivamente una cuestión competencial, puede haber un principio de afectación; pero coincido en que tiene que estar relacionado con una atribución constitucional de la entidad

federativa para poder ocurrir en controversia constitucional, de lo contrario, un mecanismo se vuelve en un control de constitucionalidad que garantizaría la supremacía constitucional, pero que cualquier entidad federativa podría impugnar una disposición federal diciendo —como sucedió en esa ocasión—; el Presidente violentó la competencia, no mía, pero del Congreso; eso sería un control de constitucionalidad para garantizar la supremacía, pero no es lo que el 105 constitucional permite, sino que tiene que haber una violación a las atribuciones de la entidad federativa.

Con el desarrollo que hizo la Ministra Piña coincidiría porque, en este caso, aun siendo concurrentes, no tanto que las normas oficiales sean materia federal —eso también lo sabemos— sino aquí se tiene que entrar al análisis de si esta materia, que es concurrente, le correspondería o no a las entidades federativas, y creo que no.

En este caso, estoy de acuerdo que entonces no sería procedente. Eso por la parte de procedencia; sin embargo, en caso de que se supere y en ánimo de no extenderme más, me pronunciaré también, en su caso, en cuanto al fondo, y también estoy contra el proyecto.

Creo que la lectura del artículo 51 no puede atender a un rigor tan técnico, en este caso. Puedo entender cuál es el sentido de este párrafo que textualmente dice: “Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos, o bien incorporar especificaciones más estrictas, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento para la elaboración

de las normas oficiales mexicanas”. Esto es muy claro si en un procedimiento para la elaboración de un producto, para el etiquetado de un producto, para el empaquetado de un producto, para la exportación de un producto la norma exige –y dijimos que es una norma de carácter general, abstracta e impersonal–, un requisito suplementario, porque ésta es una carga para el particular.

Pero en este caso, la norma está dirigida fundamentalmente a la mujer adolescente y a la mujer en general, aunque trae obligaciones, efectivamente, para las instituciones.

Sin embargo –como se leyó aquí–, la norma, primero, por lo que respecta a la mujer y a la mujer adolescente, simplifica, no complica ni agrega requisitos a un procedimiento que, antes de esta modificación, efectivamente resultaba sumamente tortuoso.

Quiero decirles que la Segunda Sala en dos ocasiones concedió el amparo a mujeres que fueron víctimas de violación y que, conforme a la anterior Norma Oficial Mexicana, tenían que acreditar esa violación, recurriendo forzosamente a acusar a su agresor ante el Ministerio Público y tenían que esperar la autorización del ministerio público para la interrupción del embarazo.

La Segunda Sala –de alguna manera– aplicó esta nueva norma, porque basándonos –y lo recuerdo porque fue de la ponencia del Ministro Fernando Franco– en el proyecto, precisamente, dijimos en la Segunda Sala que esta norma oficial no exige a la mujer que ha sufrido esta agresión, tener que ir ante el ministerio público

forzosamente a acusar a su agresor y a esperar a que el ministerio público considere que hubo violación, para dar una autorización para la interrupción del embarazo.

Me parece, entonces, que es una obligación como Tribunal Constitucional, en este caso, hacer una interpretación con perspectiva de género, máxime que en esta Norma Oficial Mexicana se dice con toda claridad que las instituciones no están obligadas a corroborar el dicho de la víctima, es decir, no hay una carga para la institución, precisamente basados en el principio de buena fe previsto en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, es que no se exige al hospital ni se responsabiliza a las instituciones de salud pública estatales de tomar esta medida porque no están obligadas a corroborar el dicho de la víctima.

En esa tesitura, por la parte de improcedencia, coincido con la Ministra Piña y, en caso de ser superado este punto, en el fondo también me voy a manifestar en contra, creo que la lectura del artículo 51 con perspectiva de género puede, encuadrada en la excepción que da la norma para que no se requiera, al no haber mayores requisitos repetir todo el procedimiento de modificación de la norma. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro. Ministra Piña para una aclaración.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Una breve aclaración. Creo que el capítulo de procedencia y de sobreseimiento de la acción fue votado, estuve –incluso– de acuerdo con la

procedencia, pero por la razón de que se tenía que desestimar porque esto involucraba el fondo del asunto.

Mi posición es que, una vez analizada la procedencia por un principio de afectación, según el criterio del Tribunal Pleno, tendríamos que analizar primero si realmente se da la invasión de competencias o no; en este sentido –a mi juicio– no se da, por lo tanto, el último concepto de invalidez relacionado con el principio por la violación a la creación de normas sería inoperante, iría porque es infundada esta controversia constitucional, y que en esos mismos términos se resolvió la 54/2009, salvo lo del procedimiento, porque no fue concepto de invalidez, que fue resuelta por este Tribunal Pleno, al analizar la misma norma, pero no modificada en donde se aducían violaciones parecidas. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministra. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. Muy brevemente, por supuesto estaré de acuerdo con el criterio que usted señaló, puesto que lo voté desde el principio y lo he reiterado, de que en estos casos se requiere solamente una mayoría relativa de seis o más votos, consecuentemente, estaré con ese proyecto.

En segundo lugar, me parece que aquí el problema habría que dividirlo, pero me voy a centrar en mi argumento de porqué estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. En realidad, la controversia constitucional, en este caso, está planteada porque

se considera que hubo una violación constitucional que como efecto le produce un agravio a lo que pueden ser las competencias locales, esto es materia de fondo, tendríamos que entrar a analizarlo, porque evidentemente las que son competencia de la federación, le competen exclusivamente a ella, pero se está alegando que hubo una violación porque es contrario a la Constitución en este caso, porque violentó un procedimiento que se debió seguir, me parece que ese es el punto nodal –como lo señalaba el Ministro Juan Luis González Alcántara– en donde hay varias tesis precisamente de ese principio de afectación.

Respeto muchísimo las posiciones que se han dado en contra, pero sigo pensando que es válido porque la controversia constitucional tiene por objeto también vigilar que haya regularidad constitucional, y la regularidad constitucional abarca, por supuesto, los procedimientos establecidos que se deben seguir en los casos de expedición, modificación o abrogación de las normas generales; por esa razón, haré un voto concurrente para no detener el curso de esta sesión, estaré de acuerdo en lo general con el proyecto que se nos ha presentado. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente, también conocido en esta parte que el señor Ministro Franco acaba de señalar, de la posibilidad de la procedencia de esta controversia constitucional en este sentido, en que se puede afectar una problemática indirectamente hacia la Federación, respecto de sus facultades como autoridad, en ese sentido, no lo

controvierto mayormente; sin embargo, entrando al fondo, también coincido –perdón, regreso tantito– como lo hice en aquellas votaciones sobre la necesidad de que se vote solamente de seis o más Ministros en relación para la invalidez de una norma.

En cuanto al fondo, no coincido con el fondo porque tengo una interpretación diversa, una lectura diversa del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, si bien es cierto que, por regla general para modificar una Norma Oficial Mexicana se tiene que seguir el procedimiento de creación, y el supuesto de excepción se da cuando no persisten las causas que dieron origen a la Norma Oficial Mexicana, bajo la condición de que no se pretendan crear nuevos requisitos o procedimientos o incorporar especificaciones más estrictas, también es cierto que, si realizamos una interpretación teleológica de la disposición a la luz del artículo 1° constitucional, debemos tener en cuenta que la finalidad del legislador para establecer la excepción del párrafo segundo del artículo 51 fue agilizar la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas, por lo cual, desde mi perspectiva, debe entenderse que, si se trata de ampliar la protección de los derechos humanos y facilitar su ejercicio o reparar una violación y ajustar –como en este caso– a una ley posterior, no se requiere agotar el procedimiento de creación en los términos estrictos que se señala, a pesar de que se varíen los requisitos o se modifique el procedimiento, ya que si esas medidas se adoptan es en pro de los gobernados, en tanto que las garantías de análisis, debate y transparencia de seguir todo el procedimiento de creación son a favor de estos y no de las autoridades.

Si bien se variaron los requisitos y se modificó el procedimiento, me parece que se eliminaron obstáculos en beneficio de las víctimas y, a pesar de que el nuevo procedimiento no está previsto en la Ley General de Víctimas, es la regulación especial a la que deben ajustarse las demás legislaciones, como en este caso estas Normas Oficiales Mexicanas, así como la normatividad administrativa, y aunque pareciera pugnar con otras disposiciones legales, la ley general es posterior y constituye una norma especial y, como tal, debe prevalecer y, en caso de antinomia, derogar a las normas anteriores; es así como, de acuerdo con la ley general, en mi concepción se está cumpliendo el mandato constitucional del artículo 1° de nuestra Norma Suprema y se protege con mayor eficacia los derechos fundamentales de las mujeres y, particularmente, de las menores, como son su vida, la salud, la integridad física e incluso su proyecto de vida; por ello, el Estado Mexicano debe actuar con la mayor probidad posible y luchar porque con la mayor prontitud se restablezca el pleno ejercicio de los derechos fundamentales violados de un sector de la población particularmente vulnerable; quiero destacar que si, conforme a la Ley General de Víctimas, toda víctima de violación sexual debe tener presunción de credibilidad para efectos de la interrupción voluntaria del embarazo, en el caso de menores de edad debe darse aún mayor credibilidad a su dicho porque, incluso, de haber dado su consentimiento éste sería nulo, ya que, en todo caso, se convertiría en una violación sexual con independencia de que el sujeto pasivo sea o no imputable penalmente.

Para finalizar, me parece que este Tribunal Constitucional en su decisión debe tener en cuenta que los datos en México en materia de violencia sexual –en específico en contra de mujeres menores–

son realmente preocupantes, ya que, según la OCDE, nuestro país ocupa el primer lugar mundial en este tipo de delitos y cada año más de cuatro millones y medio de niñas y niños son víctimas de abuso sexual.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la UNICEF, ha reportado que una de cada diez mujeres menores de veinte años en México ha sido víctima de abuso sexual en algún momento de su vida; el Senado de la República, comunicó en el Foro: “Datos alarmantes sobre el abuso sexual infantil en México” –a través de la Senadora que lo encabezó– que hay datos que indican que el ochenta por ciento de los agresores son familiares directos.

Por estas razones, considero que, si bien las normas impugnadas, primeros requisitos a las víctimas, atienden a una realidad ineludible de dar una protección más amplia y eficaz a los derechos humanos de las mujeres embarazadas, a consecuencia de violación sexual y procurar la reparación del daño y que, se está haciendo el ajuste, más que ajustarse a la interpretación estricta del artículo 51, se está haciendo un ajuste u homologación de esta norma a la Ley General de Víctimas; por lo que considero que, en este caso, no era necesario seguir el procedimiento de creación de la NOM y, por lo tanto, estoy –respetuosamente– en contra de la propuesta. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego que este punto en específico, que es la

improcedencia de la controversia tal cual ha sido planteado por quien tiene legitimación pasiva en esta controversia, consiste en que este instrumento no es el que constitucionalmente corresponde para combatir esta norma oficial.

Por el contrario de lo dicho aquí, estimo que –precisamente– siguiendo los precedentes que en esta materia y en otras se han ido sentando al respecto, cuando la causa de improcedencia implica estudiar el fondo, supone entonces lo que aquí sucede, que con frecuencia es útil pronunciarse respecto del fondo.

Quiero aclarar que esto está –ahora– ventilándose única y exclusivamente sobre la procedencia del juicio, y las participaciones han sido –en este sentido– bastante más amplias hasta el fondo, lo cual necesariamente evoca que la improcedencia está siendo mezclada con el fondo, y esto en técnica de una y otra figura, implica, necesariamente, su procedencia. Es precisamente por ello que la ley establece que ante la duda se debe de estudiar el fondo.

Por tanto, sin pronunciarme aún en el fondo, pues éste hasta donde creo no ha sido propuesto para el análisis y tomar una posición respecto de este Alto Tribunal, estoy de acuerdo con el proyecto, es procedente, por tanto, infundado el argumento de quien hizo valer una causal de improcedencia, muy en lo particular, porque las razones atienden al fondo del estudio y cuando las razones para justificar una improcedencia se vinculan con el fondo del estudio, no estamos en una improcedencia; esto es entonces, por ahora, lo que me lleva a entender que habrá que

estudiar ese fondo si es que la dinámica de votación de este Pleno lo permite.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, señor Ministro, estamos estudiando el fondo. Lo que acaba de aclarar su posición la señora Ministra, la procedencia fue votada, lo que sucede es que algunos de los integrantes dijeron que esta causa invocaba el fondo y que, consecuentemente, los lleva a establecer que es infundada la controversia; pero no estamos analizando el tema de procedencia que fue votado, simplemente si usted quiere aclarar algo más.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Sí, claro, las respuestas que se han dado y que quedarán asentadas en todas y cada una de las explicaciones que se tengan en la versión taquigráfica pueden demostrar que las participaciones comenzaron por expresar si era o no procedente y, luego, adelantándose al fondo, anunciándolo así.

Si esto es —de cualquier manera— así, estoy por la procedencia de este medio de defensa y si es ésta la dinámica que ahora se sigue, en contra del fondo, en tanto pienso que no hay la violación argumentada en los conceptos de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. También estoy en contra del proyecto. En primer lugar —contrario a lo que se ha dicho aquí por alguno de los integrantes del Pleno—, creo que la controversia constitucional es procedente, he votado reiteradamente que la controversia constitucional no procede sólo por invasión de esferas, eso no dice la Constitución;

la Constitución habla de constitucionalidad, y la ley reglamentaria establece que tiene que haber un principio de afectación, un agravio, de tal suerte que he votado —también— que las controversias constitucionales sirven para cuidar, proteger, defender —incluso— derechos humanos pero, en este caso concreto, me parece que hay una incidencia en las atribuciones y en las facultades del Estado porque es —precisamente— al Estado al que le toca y se le obliga aplicar esta norma, se le impone una carga con esta Norma Oficial Mexicana, consecuentemente, creo que es procedente y que, incluso, analizándolo como cuestión de fondo, —precisamente— nos tiene que llevar a la conclusión que al tener esta incidencia tenemos que resolver el fondo del asunto sobre si este procedimiento es o no constitucional porque, de ser válido el procedimiento, implica que la norma tenga incidencia en la entidad federativa.

En el fondo, no comparto el proyecto porque tengo una lectura distinta del artículo 51. Hay una regla general que establece que para la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas deberá cumplirse el procedimiento de su elaboración, pero el párrafo segundo establece que, cuando hay un cambio de circunstancias fácticas o jurídicas que hagan necesaria la modificación de la norma, no se requiere cumplir con todo el procedimiento, y la excepción a esta excepción es que se establezcan mayores requisitos. El proyecto sostiene que se le están estableciendo mayores requisitos a la entidad federativa; no lo veo así, lo que se está haciendo es facilitar el acceso a las víctimas —precisamente— a que puedan interrumpir el embarazo cuando éste deriva de una violación.

He votado reiteradamente en este Tribunal Pleno y en la Sala por el derecho de todas las mujeres a la interrupción del embarazo; pero en el caso de violación, me parece que es casi incuestionable que este derecho deber ser accesible, cercano, rápido y pronto. Me parecería muy grave poner requisitos excesivos e interpretaciones rigoristas de cómo se debe modificar una Norma Oficial Mexicana para no generar cierta incomodidad a las autoridades que la van a aplicar, perjudicando el derecho de las mujeres y las niñas.

Cuando estamos apreciando en algunos lugares regresiones en contra de los derechos de las mujeres, me parece que este Tribunal Pleno tiene que mandar un mensaje muy claro de que se protegen los derechos de las mujeres y que esta Norma Oficial Mexicana viene —precisamente— a hacer mucho más laxo, mucho más fácil, mucho más sencillo el acceso a este derecho constitucional cuando las mujeres han sido violentadas de manera grave en su libertad sexual.

Tenemos índices, tenemos estadísticas gravísimas del abuso hacia la mujer, del maltrato, de feminicidios, de violaciones y también tenemos —lamentablemente— casos recientes de que las autoridades tratan de hacer valer cualquier subterfugio para negarle el acceso a la interrupción legal del embarazo a las mujeres y, particularmente, a las niñas.

Como hemos dicho en otras ocasiones, este tipo de limitaciones, de obstrucciones a este derecho de las mujeres normalmente afecta a las mujeres más pobres, más desprotegidas, a las niñas, a las mujeres indígenas, porque hay cierto sector social de la

población mexicana que, de todas maneras, interrumpe el embarazo porque tiene el acceso para poder llegar a lugares donde se hacen este tipo de cuestiones, pero aquellas capas de nuestra población que están más desprotegidas, más vulnerables, esta Norma Oficial Mexicana es una forma de proteger a las mujeres y a las niñas.

Creo que el artículo 51 precisamente quiere que estas normas oficiales no inicien con un procedimiento muy abigarrado cuando urge que se modifiquen de manera clara y de manera expedita; en el caso concreto, ¿aquí dónde está la modificación? Ya se dijo, la Ley General de Víctimas, a partir de la reforma a la Ley General de Víctimas de tres de mayo de dos mil trece, en donde se prevé que toda víctima de violación sexual se le garantizará el acceso a servicios de anticoncepción de emergencias; genera un cambio de circunstancias jurídicas y fácticas, que obliga a que la Norma Oficial Mexicana se adecue a esta situación.

Consecuentemente, solamente no veo que haya una vulneración al procedimiento, sino creo que modificar el procedimiento era necesario y urgente y que así se hizo y estoy de acuerdo con el procedimiento y, por supuesto que estoy de acuerdo también con el contenido de esta Norma Oficial Mexicana, que protege de mejor manera los derechos de las mujeres y de las niñas. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Sólo para aclarar, porque como todos habrán podido darse cuenta, el proyecto no toca en lo absoluto el contenido de la norma, lo único que se analiza es si cumplió con

los requisitos que establece la ley respectiva para poder incorporar una modificación a una Norma Oficial Mexicana.

Comparto absolutamente todas las preocupaciones que se han expuesto por parte de las compañeras y los compañeros, la idea del proyecto de ninguna manera es propiciar un acceso complicado o lleno de formalidades innecesarias o trámites; al contrario, lo apoyo al cien por ciento; el proyecto no analiza el contenido de la norma, simplemente se queda en un aspecto estrictamente de procedimiento, la propuesta es que no reunió los requisitos que establece la ley respectiva, se han manifestado algunos de los compañeros en el sentido de que para ellos está en el supuesto de excepción que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización –desde luego esto lo respeto pero no lo comparto– y simplemente para sostener el proyecto con esa aclaración que comparto las preocupaciones que se han expuesto en relación con la problemática que aborda la norma oficial que estamos analizando. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Secretario, sírvase tomar votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto, separándome de alguna consideración y anunciaría voto concurrente, creo que va a ser voto minoritario.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra del proyecto, pero de todos modos formularé un voto aclaratorio en relación con la procedencia de la controversia.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra, con reserva de criterio.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estando a favor de la procedencia, estoy en contra del fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZÁLDIVAR LELO DE LARREA: En contra.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, CON ESTO EL RESULTADO ES DESECHAR EL PROYECTO.

Y consulto al señor Ministro Pardo, si él pudiera hacer el engrose o prefiere que se pase a otro Ministro.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Si me pudieran especificar las razones, porque creo que los votos en contra parten de distintas hipótesis, algunos por inoperancia del concepto de invalidez, toda vez que no hay afectación a facultades del Estado, otros porque consideran que debe imperar la Ley General

de Víctimas, y algunos otros porque estiman que –con base en el artículo 51– está previsto en el supuesto de excepción. Si pudiera haber alguna uniformidad en cuanto al argumento, con mucho gusto me hago cargo del engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le agradezco mucho, señor Ministro. Sí, ese era el segundo punto. Realmente hay dos argumentos: quienes sostienen que no hay una afectación y quienes sostenemos que la hay, pero creemos que se da el supuesto del artículo 51 –precisamente– derivado de la Ley General de Víctimas.

¿Les parece que entre la mayoría podamos tomar una votación?, para ver cuál sería el argumento que tomará el señor Ministro ponente para hacer el engrose. Entre los Ministros de la mayoría, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: La inoperancia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, no podría haber inoperancia porque hay suplencia de queja, más bien infundado porque no hay afectación.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Es correcto, infundado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: No necesariamente, sí infundado, pero a lo que voy es que no se analiza, se tiene que construir el argumento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por eso, se va a construir el argumento en el engrose, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Y la inoperancia no necesariamente es porque no haya suplencia, también puede haber impedimentos técnicos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Lo que ha sostenido el Pleno – reiteradamente– es que no puede haber inoperancia en acciones y en controversias; entonces, sería infundado porque no hay afectación o sería en contra porque se surten los efectos del artículo 51. Simplificando: cuando la mayoría de la mayoría decida, entonces le especifican al Ministro ponente. Hay que hacerlo para mayor claridad. Continúe.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: No es necesario agotar el procedimiento de creación de la norma.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy de acuerdo en que hay procedencia –digamos– hay posibilidad de impugnar esto en una controversia constitucional –en ese principio– ; en lo que no estoy de acuerdo es que se haya infringido el artículo 51 y, por lo tanto, que con el ánimo sólo de homologar la NOM a la Ley

General se pudo hacer este procedimiento, más allá del artículo 51.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: A mi juicio –como lo expliqué– se tienen que analizar los conceptos de invalidez en los que se aduce la invasión de competencias por parte del actor –en los términos que los planteó– y, posteriormente, analizar el último, relacionado con la violación al procedimiento.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Por las dos causas, con reserva de criterio.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Por las dos causas.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Es procedente la acción, infundados los conceptos de invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los términos de la Ministra Yasmín Esquivel y el Ministro Luis María Aguilar.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existen seis votos a favor del argumento relativo al artículo 51; y cuatro votos a favor de la no afectación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, sí esto es así, señor Ministro ponente ¿estaría de acuerdo en hacer el engrose con el argumento de que se surte el párrafo segundo del artículo 51?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entiendo que hay mayoría por el tema de que hay legitimación para plantear este punto ¿no? Entonces –digamos– descartaríamos la propuesta que había presentado la Ministra Piña.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entonces, entrando al análisis de los conceptos de invalidez, simplemente sería que el caso se encuentra inmerso en el caso de excepción que establece el artículo 51, para no seguir con las formalidades respectivas, ¿sería en ese sentido?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. ¿Están de acuerdo? Esa es la decisión de la mayoría. Lo otro, por favor Ministra, lo hacen en un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para precisar. Hay varios conceptos de invalidez –como lo sostiene el proyecto–: uno dice que se invade la materia penal, otro dice que se invade el Código Civil en relación a la patria potestad, y el último de los conceptos de invalidez es que se violó el procedimiento de la norma de creación.

Por razón de técnica, el Ministro Pardo estudió este concepto de invalidez y, al declararlo fundado, ya no estudió los otros dos. Si estudia este concepto de invalidez y es infundado, quedan por estudiar los otros dos conceptos de invalidez; nada más por precisar, si esto lo tengo que hacer en un concurrente, lo haré, pero eso es lo que siempre se hace.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si esto es así, entonces, lo que se tiene que hacer es retornar el asunto. Gracias por la aclaración, le agradezco la disponibilidad al señor Ministro Pardo.

ENTONCES, LO CORRECTO ES QUE SE RETURNE EL ASUNTO Y CON ESTO QUEDA VOTADO, EN PRINCIPIO, ESTE ASUNTO A LA ESPERA DE UN NUEVO PROYECTO.

Señor Ministro Pardo, tenemos otro asunto muy similar donde usted plantea algo, ¿prefiere que lo votemos o retirarlo y presentarlo con el criterio mayoritario?

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Creo que tendría que seguir la misma suerte que el que estamos viendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Entonces, continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
45/2016, PROMOVIDA POR EL PODER
LEGISLATIVO DEL ESTADO DE
AGUASCALIENTES, EN CONTRA DEL
PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ LOS PUNTOS 6.4.2.7., 6.4.2.8, 6.6.1 Y 6.7.2.9, DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-190-SSA1-1999, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, CRITERIOS PARA LA ATENCIÓN MÉDICA DE LA VIOLENCIA FAMILIAR; EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS SEXTO Y SÉPTIMO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Creo que lo más sencillo sería ratificar nuestras votaciones, que se deseche el proyecto con las mismas votaciones y se retorna y tratemos de que se retornen los dos asuntos al mismo ponente para que lleguen en el mismo sentido las propuestas. ¿En

votación económica consulto si se ratifican las votaciones?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

RATIFICAMOS, ENTONCES, LAS VOTACIONES Y QUEDA: SE DESECHA EL PROYECTO Y SE ELABORARÁ UNA NUEVA PROPUESTA.

Señoras y señores Ministros voy a levantar la sesión, convocándolos a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)