

## I. TEMAS INTRODUCTORIOS

La acción de inconstitucionalidad que se analiza en esta publicación, tuvo su origen con la impugnación que los titulares de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de la Procuraduría General de la República (PGR), plantearon ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por diversas reformas al Código Penal y a la Ley de Salud, ambos del Distrito Federal, con relación al delito de aborto.

Previo al análisis de la ejecutoria respectiva, a continuación se presenta un breve estudio sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal y sus facultades, así como la evolución legislativa de su actual Código Penal por ser el ámbito y legislación materia de este folleto. Dicho estudio se complementa con la referencia a la acción de inconstitucionalidad 10/2000, la cual constituye un precedente relevante en la materia, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal.

## 1. NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

### a) Antecedentes

El Distrito Federal o Ciudad de México es la sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup> Antes de su actual configuración estaba integrado de acuerdo a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, promulgada el 31 de diciembre de 1928, la cual creó su órgano de gobierno, al que se nombró Departamento del Distrito Federal, cuyo titular, denominado "Jefe", era designado y removido libremente por el Presidente de la República; contaba con facultades de decisión y ejecución en materia de servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. Por otra parte, su único órgano legislativo era el Congreso de la Unión, de donde emanaban los diversos ordenamientos que lo regían.

Posteriormente, en 1987, una reforma política de fondo permitió, entre otras cosas, la creación de un órgano denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 miembros electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por otros 26 electos según el principio de representación proporcional, para dar un total de 66, que son renovados cada tres años, y deben reunir en lo personal los mismos requisitos que establece el artículo 55 constitucional para ser diputado federal.

Esto fue resultado de las conclusiones obtenidas en las audiencias públicas sobre la participación ciudadana en el

---

<sup>1</sup> Artículo 44 de la Constitución Federal.

gobierno del Distrito Federal, en las que se manifestaron los partidos políticos, las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y los ciudadanos en general.<sup>2</sup>

A dicha Asamblea se le otorgaron, en principio, facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios,<sup>3</sup> así como para aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos relativos al Distrito Federal.

En la reforma constitucional de 1993<sup>4</sup> se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de Gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas a su Asamblea de Representantes, el establecimiento de consejos de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano Ejecutivo por parte de la propia Asamblea.

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de agosto de 1987.

<sup>3</sup> Como los equipamientos colectivos y acciones de desarrollo urbano que directamente le interesan a los habitantes. Asimismo, en materia de educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastreros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones, agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social, y acción cultural.

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 25 de octubre de 1993, mediante la cual se reformaron los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una tracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199; además se derogó la fracción XVII del artículo 89, todos de la Constitución Federal.

En 1996 cambió la naturaleza jurídica del Distrito Federal<sup>5</sup> respecto a sus gobernantes, para establecer la elección del Jefe de Gobierno, a realizar cada seis años en la misma fecha en que se lleve a cabo la jornada electoral para elegir al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como el correspondiente a los responsables de cada una de las 16 delegaciones políticas en las que está dividido su territorio, a efectuarse cada tres años por votación universal, libre, directa y secreta. Además se ampliaron las atribuciones de la Asamblea a fin de que pudiera legislar en otras materias de carácter local.

Así, en la actualidad las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son su Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.<sup>6</sup>

### **b) Facultades de la Asamblea Legislativa y de los Poderes de la Unión respecto al Distrito Federal**

La Asamblea Legislativa tiene, entre otras facultades: examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; expedir la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común, así como los de lo Contencioso Administrativo; iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; legislar en las materias civil y penal; normar la protección civil; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia

<sup>5</sup> Conforme a la reforma constitucional publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996.

<sup>6</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 8o.

social y la previsión social; regular la prestación y la concesión de los servicios públicos y legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros, abasto y cementerios.<sup>7</sup>

Sin embargo, y dado que el Distrito Federal es el lugar donde radican los Poderes Federales, como ya se indicó, éstos tienen sobre él ciertas atribuciones, como son:

Al Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de aquellas materias expresamente conferidas por la Constitución Federal a su Asamblea; aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; dictar las disposiciones generales que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal, y las demás que sobre éste señale la Constitución Federal, el Estatuto de Gobierno y las leyes que el propio Congreso de la Unión expida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos.<sup>8</sup>

El Ejecutivo Federal tiene, entre otras atribuciones constitucionales, proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe

---

<sup>7</sup> Artículo 122 constitucional, Apartado C, Base Primera, fracción V, y 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

<sup>8</sup> Para acudir ante ella conforme al artículo 29, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, será necesario que la Asamblea Legislativa así lo acuerde. El Tribunal Superior lo podrá hacer con el acuerdo de las dos terceras partes de los Magistrados que conforman el Pleno. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando así lo determine por declaratoria fundada y motivada.

de Gobierno, un sustituto que concluya el mandato de éste; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en lo que sea competente sobre el Distrito Federal; enviar cada año a dicho Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento que se necesiten para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, e informar al Congreso sobre el ejercicio de dichos recursos al rendir la cuenta pública; expedir los reglamentos relacionados a las leyes y decretos que sobre el Distrito Federal sean expedidos por el Congreso; designar al titular de la policía preventiva y procurador general de justicia, a propuesta del Jefe de Gobierno, y removerlos libremente, y ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución, en el Estatuto y las leyes.

### ***c) Evolución legislativa del Código Penal para el Distrito Federal***

Conforme a lo señalado en los apartados anteriores, hasta 1996 el Congreso de la Unión legislaba en todos los aspectos para el Distrito Federal; es así como regía el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 14 de agosto de 1931.

Con sus nuevas facultades, la Asamblea Legislativa comenzó a emitir los ordenamientos respectivos en aquellas materias que no fueran facultad exclusiva del Congreso Federal como es, entre otras, la penal. De esta forma, modificó la denominación del ordenamiento citado en el párrafo anterior a Código Penal para el Distrito Federal, conforme a las reformas publicadas en la *Gaceta Oficial* local de 17 de septiembre de 1999. Posteriormente, mediante decreto publicado

en dicho medio el 16 de julio de 2002, se emitió el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, que derogó al anterior, al cual más adelante se le suprimió la palabra "Nuevo",<sup>9</sup> para quedar con su nombre actual.

Entre las reformas que la legislatura del Distrito Federal ha llevado a cabo en su Código Penal se encuentran las referidas al aborto, las cuales han sido motivo de controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía acción de inconstitucionalidad.

## **2. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2000**

Los criterios que hasta 1995 había emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el aborto derivaron, principalmente, de la resolución de diversos juicios de amparo tramitados en asuntos penales; en ellos estableció el alcance de las disposiciones locales en esta materia. Sin embargo, a partir de esa fecha el Alto Tribunal, con su nueva integración y facultades, dio trámite y resolvió otro tipo de asuntos, como fue la acción de inconstitucionalidad 10/2000, promovida por los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de las disposiciones establecidas en la fracción III del artículo 334 del Código Penal y del artículo 131 bis del Código de Procedimientos Penales, ambos del Distrito Federal, los cuales hacen referencia a las excluyentes de responsabilidad y requisitos necesarios para, en determinados casos, no penalizar el aborto, las que fueron adicionadas mediante reforma publicada en su *Gaceta Oficial* de 24 de agosto de 2000, que textualmente disponen:

<sup>9</sup> Mediante decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de junio de 2006.

Artículo 334. No se aplicará sanción:

...

III. Cuando a juicio de dos médicos especialistas exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales, al límite que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada.

...

En los casos contemplados en las fracciones I, II y III los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable.

Artículo 131 Bis. El Ministerio Público autorizará en un término de veinticuatro horas, contadas a partir de que la mujer presente la solicitud, la interrupción del embarazo de acuerdo con lo previsto en el artículo 148, fracción I del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal cuando concurren los siguientes requisitos:

- I. Que exista denuncia por el delito de violación o inseminación artificial no consentida;
- II. Que la víctima declare la existencia del embarazo;
- III. Que se compruebe la existencia del embarazo en cualquier institución del sistema público o privado de salud;



IV. Que existan elementos que permitan al Ministerio Público suponer que el embarazo es producto de la violación o inseminación artificial en los supuestos de los artículos 150 y 151 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal; y

V. Que exista solicitud de la mujer embarazada.

Las instituciones de salud pública del Distrito Federal deberán, a petición de la interesada, practicar el examen que compruebe la existencia del embarazo, así como su interrupción.

En todos los casos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer información imparcial, objetiva, veraz y suficiente sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes; para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable. Esta información deberá ser proporcionada de manera inmediata y no deberá tener como objetivo, inducir o retrasar la decisión de la mujer.

De igual manera, en el periodo posterior ofrecerán la orientación y apoyos necesarios para propiciar su rehabilitación personal y familiar para evitar abortos subsecuentes.

La Suprema Corte resolvió que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege el derecho a la vida de todos los individuos, al tratarse de un derecho fundamental, sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos.<sup>10</sup> Además, la vida humana en el plano de

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, p. 589, tesis P./J. 13/2002; tesis de rubro: "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL"; IUS: 187816.

su gestación fisiológica está protegida por los tratados internacionales y las leyes federales y locales, lo que en el ámbito penal significa que se debe sancionar a quien cause la muerte al nonato, y en el civil que desde el momento de la concepción de éste puede ser designado como heredero o donatario.<sup>11</sup>

Asimismo, el Alto Tribunal determinó que la finalidad de los artículos 4o. y 123, apartado A, fracciones V y XV, y apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución Federal, es la procuración de la salud y el bienestar de los seres humanos, así como la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad y, por ende, la tutela del producto de la concepción, independientemente del proceso biológico en que se encuentre.<sup>12</sup>

Además, la Corte determinó lo siguiente:

- La Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen la protección de la vida del niño, tanto antes como después del nacimiento, y la protección del derecho a la vida como un atributo inherente a la persona humana, respectivamente.<sup>13</sup>

- Que no se transgrede la garantía de igualdad contenida en el artículo 4o. de la Constitución Federal, pues la norma impugnada no dispone que a determinados productos de la

<sup>11</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 588, tesis P/J. 14/2002; tesis de rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES"; IUS: 187817.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

concepción, por sus características, se les pueda privar de la vida, lo que sí sería discriminatorio.<sup>14</sup>

- Las excusas absolutorias consisten en que aun cuando se configure el delito no se puede sancionar en casos específicos, esto es, la conducta es inculpada, pero no sancionable, por lo que no eximen al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta establecida como delito, sino que determinan su impunidad.<sup>15</sup>

- Lo establecido en la referida fracción III del artículo 334 del Código Penal local constituye una excusa absoluta, pues se trata de una causa que al dejar subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley, impide la aplicación de la pena, es decir, aun cuando se configura el delito de aborto, no es posible aplicar la sanción.<sup>16</sup> Para que ocurra dicha excusa son necesarias:

1. La opinión de dos médicos especialistas en donde hubieren estado de acuerdo en que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas; que éstas pueden dar como resultado daños físicos o mentales que pongan en riesgo la sobrevivencia de aquél.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 415, tesis P. IX/2002; tesis de rubro: "ABORTO. EL ARTÍCULO 334, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IGUALDAD, PUES NO AUTORIZA QUE SE PRIVE DE LA VIDA AL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN"; IUS: 187886.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 592, tesis P./J. 11/2002; tesis de rubro: "EXCUSAS ABSOLUTORIAS Y EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD. SUS DIFERENCIAS"; IUS: 187779.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 416, tesis P./J. 10/2002; tesis de rubro: "ABORTO. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 334, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CONSTITUYE UNA EXCUSA ABSOLUTORIA"; IUS: 187885.

<sup>17</sup> *Idem.*

2. La decisión de la mujer embarazada debe ser libre, informada y responsable y que ésta haya recibido, por parte de los médicos que hicieron el diagnóstico, una información objetiva, veraz, suficiente y oportuna, que comprenda tanto los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos, como los apoyos y alternativas existentes.<sup>18</sup>

Por último, la citada fracción III impugnada contempla una disposición que no guarda relación con el principio de certeza jurídica en materia penal, ya que únicamente establece que cuando se reúnan los requisitos ahí especificados no se impondrá la pena señalada en las disposiciones relacionadas con el delito de aborto.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 417, tesis P. VII/2002; tesis de rubro: "ABORTO. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE LA EXCUSA ABSOLUTORIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 334, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL"; IUS: 187884.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 415, tesis P. VIII/2002; tesis de rubro: "ABORTO. EL ARTÍCULO 334, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO AUTORIZA LA IMPOSICIÓN DE UNA PENA POR ANALOGÍA O MAYORÍA DE RAZÓN"; IUS: 187887.