



Diario Oficial

del Gobierno del Estado de Yucatán

Suplemento

Edificio Administrativo Siglo XXI
Dirección: Calle 20 A No. 284-B, 3er. piso
Colonia Xcumpich, Mérida, Yucatán.
C.P. 97204. Tel: (999) 924-18-92

Publicación periódica: Permiso No. 0100921. Características: 111182816. Autorizado por SEPOMEX

Director: Lic. José Alfonso Lozano Poveda.

-SUMARIO-

GOBIERNO FEDERAL

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA	CONSTITUCIONAL	233/2016	Y	VOTO	
PARTICULAR.....					3

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016
ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL****PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLABORÓ: ILEANA HERNÁNDEZ CASTAÑEDA****Vo.Bo.
MINISTRO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de agosto de dos mil diecinueve.

Cotejado.**VISTOS
y
RESULTANDO**

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por oficio recibido el trece de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, promovió controversia constitucional en la que señaló como acto impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, el siguiente.

El Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016.

SEGUNDO. Antecedentes. Como antecedentes del acto impugnado, en la demanda de controversia constitucional se reseñaron los hechos siguientes.

a) El dieciocho de marzo de dos mil cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹, entre cuyas finalidades está determinar las competencias de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados y establecer las bases para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, mediante la cual las Secretarías que la integran deben actuar de manera coordinada, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

b) El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, expedido por el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa referida.

Dicho decreto es del tenor literal siguiente.

"Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados

Rolando Rodrigo Zapata Bello, gobernador del estado de Yucatán, con fundamento en los artículos 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; y 14, fracciones VIII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán, y

Considerando:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 1, párrafo primero, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta establece.

¹ En adelante LBOGM.

Que, en su artículo 1, párrafo tercero, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Que, en su artículo 4, párrafo sexto, señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; que el estado garantizará el respeto a este derecho; y que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley.

Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica, del cual México es parte, dispone, en su artículo 1, que sus objetivos son conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

Que el referido convenio, dispone, en su artículo 6, que cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en este convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; e integrarán, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

Que establece, en su artículo 8, inciso j), que los estados parte, en la medida de lo posible y según proceda, con arreglo a la legislación nacional, deberán respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia.

Que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el principio 15, señala que "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

Que la Constitución Política del Estado de Yucatán dispone, en su artículo 1, que todas las personas en el estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en la propia Constitución, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución federal establezca.

Que, en términos del artículo 7 Bis, fracción III, una de las prerrogativas que reconocen el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad estatal, es acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestre de los lugares y sitios que habiten o en los que se encuentren ubicadas las comunidades.

Que establece, en su artículo 86, párrafo cuarto, que el estado, por medio de sus poderes públicos, garantizará el respeto al derecho de humano de toda persona a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán.

Que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente dispone, en su artículo 7, fracción XIX, que corresponde a los estados, de conformidad con lo establecido en esa ley y en las leyes locales en la materia, emitir recomendaciones a las autoridades competentes, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia ambiental.

Que la Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, fracciones II y IV, tiene por objeto garantizar el derecho de todos los habitantes del estado a disfrutar de un ambiente ecológicamente equilibrado, que les permita una vida saludable y digna; y preservar y restaurar el equilibrio de los ecosistemas para mejorar el medio ambiente en el estado; así como prevenir los daños que se puedan causar a este, de tal forma que las actividades de la sociedad y la obtención de los beneficios económicos sean compatibles con la conservación y la preservación de los recursos naturales y del ambiente.

Que, en su artículo 2, fracciones II y III, considera de utilidad pública la conservación, protección y el manejo adecuado de los sistemas ecológicos; y la prevención, regulación y control de las actividades industriales, agropecuarias, comerciales, de servicios y demás que contaminen el ambiente; así como el cuidado, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales y de ecosistemas necesarios para asegurarlos.

Que establece, en su artículo 6, fracciones II y XV, que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, tiene la facultad y la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente en el territorio del estado de Yucatán; así como vigilar los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios, para prevenir y controlar la contaminación, las emergencias y las contingencias ambientales.

Que señala, en su artículo 13, fracción I, que el Poder Ejecutivo en la formulación y conducción de la política ambiental para la defensa, preservación y restauración del equilibrio ecológico deberá observar y aplicar, entre otros principios, el reconocimiento de que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del estado. Por tanto, sus elementos serán aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad, con el fin de que el aprovechamiento de los recursos naturales sea racional.

Que el estado de Yucatán se distingue a nivel nacional e internacional por su diversidad de flora y fauna, sus paisajes kársticos representados principalmente por cavernas y cenotes, su riqueza arqueológica y su milenaria cultura maya que persiste hasta nuestros días.

Que el aprovechamiento integral y diversificado de los recursos naturales del estado de Yucatán se realiza en un ambiente vulnerable a los fenómenos meteorológicos, como huracanes y tormentas tropicales, que arrasan con los cultivos y, por consecuencia, con los plaguicidas, los cuales contaminan los recursos hídricos que constituyen su principal riqueza.

Que el Gobierno del estado de Yucatán ha implementado políticas públicas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se distribuyen en la entidad. Del total del territorio estatal más del 17% se encuentra bajo esquemas de protección, sobresaliendo toda la zona costera. De igual manera, la Reserva Estatal Biocultural del Puuc, ubicada al sur del estado, contiene el 22% de las selvas, el 20% del hábitat potencial de especies como el jaguar y el 16% de las áreas de recarga del manto acuífero estatal.

Que la población que habita en el interior del estado tiene como base para su subsistencia la biodiversidad y agrobiodiversidad, que es manejada y cuidada a través de prácticas tradicionales como el sistema de la milpa, que se caracteriza por la siembra de diversas especies de cultivos los cuales benefician a las familias, así como por otras actividades complementarias como la producción de miel, que es altamente cotizada en el extranjero, la ganadería de traspatio y la silvicultura. En concreto, más de 45,000 familias trabajan y dependen económicamente de este sistema agroforestal que distribuye ingresos familiares por más de 130 millones de pesos anuales.

Que en los últimos años ha crecido la demanda de aceites y grasas de origen vegetal así como el procesamiento de sus subproductos para la elaboración de forrajes destinados a la producción pecuaria, por lo que el impulso al monocultivo extensivo de oleaginosas ha requerido expandir la frontera agropecuaria. El combate y control de plagas y malezas ha requerido el uso cada vez más intensivo de plaguicidas y herbicidas, generando graves daños a la biodiversidad y a la calidad del agua y del suelo del estado.

Que entre las soluciones que se han propuesto para enfrentar la demanda de oleaginosas se encuentra el cultivo de organismos genéticamente modificados, particularmente el uso de la soya transgénica, la cual es resistente al herbicida glifosato¹, con el fin de obtener altos rendimientos mediante el control de las malezas. No obstante, entre las especies consideradas como malezas se incluyen algunas especies nectápolíferas importantes para los apicultores.

Que la presencia en el estado de organismos genéticamente modificados se ha hecho presente desde el año 2005, en su fase experimental y piloto, y se ha realizado sin anuncio de su uso y de las medidas de prevención de los riesgos posibles para la biodiversidad y para las actividades productivas de las comunidades rurales y costeras.

Que, a partir del año 2011, se autorizó la liberación de una superficie delimitada por dos polígonos que suman más de 1,056,961 hectáreas en el estado de Yucatán, y que junto con los estados de Campeche y Quintana Roo alcanzan la cifra de más de 2,000,000 de hectáreas. Esta superficie incluye la Reserva Estatal Biocultural del Puuc, en la cual se sembraron superficies extensas, así como en el nororiente del estado, cerca de la Reserva de la Biosfera de Río Lagartos. Esta autorización se realizó sin considerar los comentarios vinculantes de los órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Que en la evaluación de los posibles efectos adversos deben considerarse tanto a los organismos genéticamente modificados como a los herbicidas, pesticidas y demás insumos integrantes del paquete tecnológico; de igual forma debe tomarse en cuenta que los efectos sobre la flora y la fauna son diversos y desconocidos, pero, en muchas ocasiones resultan negativos y ponen en riesgo la biodiversidad afectando las fuentes de polen y néctar de la flora silvestre y cultivada.

Que, en junio de 2012, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación autorizó la liberación en el estado de Yucatán de soya transgénica, en etapa comercial, contraviniendo nuevamente las opiniones vinculantes de los órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para los ciclos primavera-verano 2012 y posteriores, en las zonas poligonales A y B que corresponden a las aprobadas para los ciclos pilotos primavera-verano 2011 y comprenden los siguientes municipios y superficies:

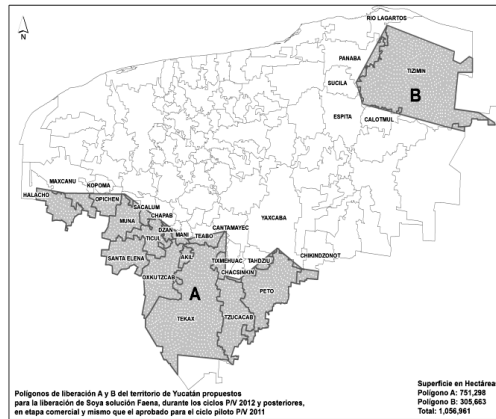


Tabla de superficie de los municipios del estado de Yucatán que se ubican en el polígono de liberación "A".

Número	Municipio	Superficie (Ha)
1	Tekax	242,246
2	Peto	99,439
3	Tzucacab	74,735
4	Oxkutzcab	71,968
5	Santa Elena	48,358
6	Muna	39,821
7	Halachó	35,352
8	Ticul	33,179
9	Opichén	21,014
10	Maxcanú	16,131
11	Taebo	11,869
12	Tixméhuac	9868
13	Sacalum	8701
14	Chikindzonot	8301
15	Akil	7656
16	Tahdziú	7519
17	Maní	5713
18	Dzán	5088
19	Yaxcabá	2241
20	Chacsinkín	1511
21	Chapab	539
22	Cantamayec	49
Total		751,298

Tabla de superficie de los municipios del Estado de Yucatán que se ubican en el polígono de liberación "B".

Número	Municipio	Superficie (Ha)
1	Tizimín	287,879
2	Panabá	10,005
3	Río Lagartos	2731
4	Chemax	2231
5	Calotmul	2020
6	Sucilá	399
7	Espita	398
Total		305,663

Que México ocupó el sexto lugar en producción de miel a nivel mundial con 56,000 toneladas en el año 2010. Actualmente tiene una producción de miel de alta calidad, muy apreciada por sus propiedades, así como por su aroma, sabor y color, en los Estados Unidos de América y en diversos países de la comunidad económica europea, que se refleja con la exportación de más del 60% de su producción nacional. La apicultura mexicana genera divisas por cincuenta y seis millones de dólares anuales y, por tanto, es la tercera actividad dentro del subsector pecuario en nivel de exportaciones del país.

Que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la publicación El sector alimentario en México, 2011, casi el 40% de la miel en México es producida en los estados de la península de Yucatán, siendo Yucatán el primer productor con 8302 toneladas, lo que representa un 14.9% del total

nacional. Sin duda, Yucatán es reconocido como el principal punto de comercialización de miel en el país al exportar más del 90% de su producción a Europa, principalmente a Alemania.

Que, en septiembre de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió una resolución a través de la cual obligó a considerar el polen presente en la miel como un ingrediente y no como un componente de esta como se había considerado hasta ese momento y, en consecuencia, determinó que la miel detectada con trazas de polen genéticamente modificado debería recibir la aprobación regulatoria antes de ser comercializada en Europa. Por lo que, independientemente de que este criterio sustentado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea continúe, en los contratos de compraventa de miel para exportación se especifica la condición de ser libre de organismos genéticamente modificados debido a las exigencias impuestas por los consumidores europeos.

Que la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea incrementó la exigencia en la calidad de los productos exportados y la preocupación de los productores de miel con motivo de la presencia de soya transgénica en el territorio del estado de Yucatán. Finalmente, en abril de 2012, el laboratorio alemán Eurofins Genescan detectó la presencia de transgénicos en la miel exportada de Yucatán, en una muestra proveniente del municipio de Tekax.

Que, según registros de la Secretaría de Desarrollo Rural, existen alrededor de 11,000 apicultores y 16,000 apiarios distribuidos en el estado de Yucatán, cuya producción genera una derrama de más de cuatrocientos millones de pesos anuales. Sin embargo, no debe soslayarse que la coincidencia geográfica existente entre las zonas de producción de miel y los polígonos autorizados para la liberación de la soya transgénica en su etapa comercial constituyen un riesgo latente para la economía estatal basada en la comercialización de la miel, incluida la miel orgánica.

Que el proceso de polinización es un servicio ecológico o ambiental ecológico esencial que nos brindan las abejas, avispas, escarabajos, mariposas, hormigas, murciélagos, aves y algunos mamíferos, sin embargo del total de plantas con flor polinizadas por insectos, el 80% la llevan a cabo las abejas, las cuales requieren el néctar y el polen para alimentarse. Por tanto, existe un alto riesgo de contaminación generada a partir de organismos genéticamente modificados mediante la dispersión del polen vía agentes polinizadores, sin que exista la posibilidad de control por parte de los productores de miel.

Que el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias desarrolló variedades de soya entre las que se encuentra la soya Huasteca la cual presenta un rendimiento similar e incluso mayor que el rendimiento promedio esperado a través de la soya transgénica. En este sentido, el uso de la soya Huasteca brinda una rentabilidad económica superior para el productor de esta variedad y contribuye a reducir los riesgos en la comercialización de la miel producida en el estado de Yucatán, principalmente en el mercado europeo.

Que es importante destacar que la península de Yucatán es un área geográfica altamente vulnerable ante eventos hidrometeorológicos, como son las depresiones tropicales y los huracanes. Estos fenómenos constituyen riesgos que pueden causar daños o efectos adversos no controlables, a través de la dispersión de las semillas de organismos genéticamente modificados, especialmente si consideramos que el periodo de floración y formación de las vainas de la soya transgénica liberada ocurre en los meses de septiembre y octubre, que coinciden con el periodo de mayor probabilidad de presencia de eventos hidrometeorológicos en la península de Yucatán.

Que la contaminación de las reservas geohidrológicas, altamente vulnerables por el uso de herbicidas y otros agrotóxicos, en este caso el glifosato e ingredientes inertes o sustancias surfactantes contenidas en su fórmula, ponen en riesgo la biodiversidad de fauna y flora acuática y terrestre, particularmente a las especies nectápoliníferas importantes para la actividad apícola.

Que se ha descubierto que las fórmulas del glifosato y del Roundup son disruptores endocrinos, los cuales son tóxicos y letales para las células humanas. En los animales alteran las funciones de las hormonas y las enzimas, causando anomalías congénitas e impidiendo su desarrollo. El ácido aminometilfosfónico, principal producto de la degradación medioambiental del glifosato, causa daños en el ADN de las células. La fórmula del herbicida Roundup contiene, entre otros, isopropilamina, la cual es una sustancia extremadamente cáustica de membranas mucosas y tejidos de tracto respiratorio superior, que puede causar lagrimeo, coriza, laringitis, cefalea y náusea. Estudios confirman la relación entre el glifosato y ciertas anomalías congénitas, particularmente microcefalia, anencefalia y malformaciones del cráneo así como abortos espontáneos.

Que las dudas del potencial carcinogénico del glifosato persisten al contener ingredientes como el N-nitroso glifosato, este compuesto puede formarse en el ambiente al combinarse con nitrato, el cual se encuentra presente en saliva humana o fertilizantes, y que la mayoría de compuestos N-nitroso son cancerígenos. Adicionalmente, en el caso del Roundup, el surfactante amina de sebo polietoxilada está contaminado con 1-4 dioxano, el cual ha causado cáncer en animales y daño hepático y renal en humanos. El formaldehído, otro carcinógeno conocido, es también producido durante la descomposición del glifosato. Un estudio reciente, publicado en el Journal of American Cancer Society, reveló una clara relación entre glifosato y linfoma no Hodgkin, una forma de cáncer. Por otro lado, un informe publicado revela que la alerta sanitaria respecto a la presencia de acrilamida tóxica en alimentos cocidos está relacionado con el glifosato. La poliácilamida es un aditivo de herbicidas comerciales, agregado para reducir la deriva en el rociado y actuar como surfactante. El calor y la luz contribuyen a la liberación de acrilamida a partir de la poliácilamida, y se descubrió que el glifosato influye en la solubilidad de la poliácilamida. En consecuencia, en los Estados Unidos de América los aditivos tipo poliácilamida se

consideran "secreto comercial" y la información sobre la composición de las fórmulas herbicidas no están al alcance del público.

Que las malezas resistentes al glifosato son el mayor problema agronómico asociado al cultivo de la soya transgénica. A medida que las malezas adquieren resistencia al glifosato con el tiempo requieren de más herbicidas para controlarlas, hasta llegar a un punto en que el glifosato ya no es eficaz, aun cuando la cantidad aplicada sea grande, de esa manera los agricultores se ven obligados a retomar el uso de antiguos herbicidas tóxicos.

Que el proceso de transformación transgénica es impreciso y puede causar mutaciones generalizadas ocasionando cambios potencialmente importantes en el ADN de las plantas. Estas mutaciones pueden alterar directa o indirectamente el funcionamiento y la regulación de los genes produciendo efectos impredecibles y dañinos. Estos efectos pueden incluir la producción de compuestos tóxicos, cancerígenos, teratogénicos o alergénicos. Muchos estudios demuestran la presencia de cambios en los cultivos transgénicos respecto a la variedad original. Se pueden observar cambios cuando las variedades homólogas transgénica y no transgénica se cultivan juntas en condiciones idénticas y se cosechan al mismo tiempo. Esto demuestra que las diferencias no son causadas por condiciones ambientales, sino por el proceso de transformación transgénica. En algunos casos, de los cambios pueden surgir problemas para la salud a partir de proteínas exógenas producidas en plantas transgénicas como resultado del proceso de ingeniería genética. Desde que se aprobó la comercialización de la soya transgénica a nivel internacional, los estudios han encontrado efectos nocivos en animales de laboratorio alimentados con soya transgénica a largo plazo.

Que la Administración Pública 2007-2012 realizó diversas acciones para reducir los efectos de la presencia de organismos genéticamente modificados en la entidad, entre las que se encuentran la expedición del Decreto 525/2012 por el cual se establecen medidas para salvaguardar la salud humana, el medio ambiente, la diversidad biológica, la sanidad animal, vegetal y acuícola y solicitar la emisión de acuerdos de determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados en el territorio del estado de Yucatán; de los Lineamientos para obtener, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en los casos que sean procedentes, la emisión de opinión favorable del Gobierno del Estado de Yucatán, y la colaboración para solicitar ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados; y del Decreto 573/2012 por el que se expide la declaratoria de contingencia para la regiones sur y oriente del estado de Yucatán, con motivo del grave riesgo que representa la presencia de cultivos de organismos genéticamente modificados en estas.

Que el 17 de octubre de 2012 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente recibió documentación por parte de los municipios de Halachó, Muna, Oxkutzcab, Peto, Santa Elena, Tekax, Ticul, Tixmehuac, Tizimin y Tzucacab para acompañar la opinión favorable del Gobierno del estado de Yucatán a la solicitud de la declaratoria de zona libre de transgénicos sin que hasta la presente fecha la autoridad competente haya dado respuesta a las solicitudes.

Que, por tanto, se estableció la estrategia para apoyar la producción de soya huasteca desarrollada por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, otorgando recursos económicos para que los productores involucrados continuaran con su actividad. De igual manera, los presidentes municipales involucrados promovieron reuniones con los productores y difundieron la información. También se realizó una amplia difusión en las comunidades de los municipios involucrados por parte del equipo de representación legal de los apicultores. De esta forma las autoridades estatales y municipales llevaron a cabo la valoración y conciliación de intereses, previo a dar su aval a la solicitud de la comunidad.

Que atendiendo al principio de precaución, determinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el cual considera que "cuando las actividades humanas pueden conducir a un daño moralmente inaceptable, que es científicamente plausible pero incierto, se adoptarán medidas para evitar o disminuir ese daño. El daño moralmente inaceptable consiste en el infligido a seres humanos o el medio ambiente que: 1) Es una amenaza para la vida o la salud; 2) Es grave y efectivamente irreversible; 3) Es injusto para las generaciones presentes o futuras; 4) Es impuesta sin una consideración adecuada de los derechos humanos de las personas afectadas".

Que se estima necesario aplicar el principio de precaución ante el daño moralmente inaceptable de amenaza para la salud por la presencia de soya transgénica y el uso extensivo de agroquímicos; por el daño grave e irreversible a la actividad apícola, porque es injusto para las futuras generaciones; y porque atenta contra los derechos humanos de los productores mayas milperos o apicultores, la consulta previa, libre e informada, el derecho al trabajo, a la alimentación, a la comercialización e industrialización y a la propiedad social, así como el derecho humano a un ambiente sano.

Que la producción de miel en Yucatán es de gran relevancia para la economía y la biodiversidad estatal y nacional por lo que las afectaciones que ha sufrido este sector productivo y el ambiente, a partir de la autorización del cultivo de soya transgénica en diversas poligonales del estado, representan no solo un peligro para la comercialización orgánica de la miel sino también para el ecosistema de la península, al coincidir geográficamente las áreas de cultivos transgénicos con las zonas apícolas y ser una zona susceptible al impacto no controlado de fenómenos hidrometeorológicos como son las depresiones tropicales y los huracanes, así como a la contaminación del manto acuífero con agrotóxicos, por lo que he tenido a bien expedir el presente:

Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados

Artículo 1. Declaratoria

Se declara al estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, así como de productos contaminados, para fines agropecuarios o para la producción de insumos de uso humano y agropecuario, a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras.

Artículo 2. Promoción de los cultivos orgánicos

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, será la dependencia encargada de la promoción de los cultivos orgánicos, para lo cual realizará las siguientes acciones:

- I. Fomentar la inclusión de los productores agrícolas en el cultivo orgánico.*
- II. Promover la entrega de semillas libres de organismos genéticamente modificados.*
- III. Capacitar a los productores agrícolas sobre los cuidados de los cultivos.*
- IV. Supervisar los cultivos para su correcto funcionamiento.*
- V. Implementar esquemas de acción para la comercialización de los productos orgánicos.*

Artículo transitorio

Único. Entrada en vigor

Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el diario oficial del estado.

Se expide este decreto en la sede del Poder Ejecutivo, en Mérida, a 6 de octubre de 2016.

(RÚBRICA)

*Rolando Rodrigo Zapata Bello
Gobernador del Estado de Yucatán*

(RÚBRICA)

*Roberto Antonio Rodríguez Asaf
Secretario general de Gobierno*

(RÚBRICA)

*Eduardo Adolfo Batllori Sampedro
Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*

(RÚBRICA)

*Juan José Canul Pérez
Secretario de Desarrollo Rural"*

TERCERO. Artículos constitucionales considerados transgredidos y conceptos de invalidez.

El Poder Ejecutivo Federal señaló como violados los artículos 4º, párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 117, fracción V; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se precisan.

1. Primer concepto de invalidez. El decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

Es así porque mediante dicho decreto el Poder estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, como la dependencia encargada de la promoción de cultivos orgánicos, no obstante que de conformidad con el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de ese tipo de organismos corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Aunado a lo anterior, en términos del artículo 25 del ordenamiento referido, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las Secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Además, en los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

En consecuencia, es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria quien tiene la facultad de emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.

Por otra parte, si bien el Poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el fin de promover el cumplimiento de la legislación en dicha materia, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Consecuentemente, es evidente que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán carece de atribuciones para declarar a esa entidad federativa como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad.

2. Segundo concepto de invalidez. El decreto combatido transgrede lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, pues prohíbe indirectamente la entrada de mercancía al Estado de Yucatán.

En efecto, en la disposición aludida se establece que las entidades federativas no pueden, en ningún caso, prohibir directa o indirectamente la entrada de mercancía a su territorio; sin embargo, el decreto impugnado tiene por objeto declarar al Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, lo cual implica una restricción indirecta para la entrada de este tipo de productos o mercancías al territorio de la entidad federativa referida.

CUARTO. Solicitud de suspensión. El Poder Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del decreto combatido, al estimar que las particularidades del caso generaban convicción respecto de que el gobernador del Estado de Yucatán, sin fundamento constitucional ni legal alguno, declaró a esa entidad como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Asimismo, el Poder actor consideró que no suspender los efectos del decreto impugnado implicaría vedar las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad, salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural dentro del Estado de Yucatán.

Además, sostuvo que en el caso no se actualizaba algún supuesto previsto en la ley de la materia que impidiera el otorgamiento de la suspensión y que de no concederse se afectarían los derechos de la sociedad del Estado de Yucatán.

QUINTO. Radicación, admisión y resolución de suspensión. En acuerdo de trece de diciembre de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos.

Por auto de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y lo emplazó para que formulara su contestación; asimismo, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

En cuanto a la suspensión solicitada por el promovente, el Ministro instructor ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

En esa misma fecha se formó el expediente relativo al incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 233/2016, en el cual el Ministro instructor determinó negar la medida cautelar

solicitada por el Poder Ejecutivo Federal, al considerar que su concesión implicaría dar efectos constitutivos que son propios de la resolución que se dictara en el procedimiento principal.

SEXTO. Contestación de demanda. Por oficio recibido el veinte de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Rolando Rodrigo Zapata Bello, en su carácter de Gobernador del Estado de Yucatán, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que manifestó lo siguiente:

No existe transgresión a las disposiciones de la Constitución Federal, ni a los preceptos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, asimismo, no se invaden esferas exclusivas de la federación, pues si bien el ordenamiento referido en segundo término y su aplicación son de competencia federal, ello no implica que la materia de bioseguridad relacionada con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico en el Estado de Yucatán –materia del decreto impugnado– sea exclusivamente de competencia federal, pues no está expresamente reservada a la federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Causales de improcedencia

Extemporaneidad. La demanda de controversia constitucional se presentó de forma extemporánea, ya que no existe disposición alguna que justifique que deban descontarse los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis del cómputo respectivo, pues si bien la Suprema Corte no laboró esos días, lo cierto es que solo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en el Tribunal Constitucional y no para la demanda intentada.

Falta de interés legítimo del actor. No se acredita invasión directa a la esfera competencial del Ejecutivo Federal. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con la fracción VII del diverso numeral 22, ambos de la ley de la materia, pues la parte demandante no expresó conceptos de invalidez contra el Decreto 418/2016, específicamente, no se demuestra la afectación a las facultades otorgadas al Congreso de la Unión.

La locución “*se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados*” no admite ambigüedades en su interpretación, pues ninguna autoridad puede dar un significado distinto al precisado en esa declaratoria.

El Ejecutivo Federal no precisó en qué materia de competencia se encuentra el acto impugnado, aunado a que no demuestra si existe o no la transgresión a las atribuciones y competencias del Congreso de la Unión.

La orden de publicación del decreto combatido se ajustó a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Validez del decreto impugnado

La validez del decreto impugnado se justifica en tanto no transgrede ámbitos competenciales, aunado a que respeta el marco jurídico interno y convencional en materia de derechos humanos y de los pueblos indígenas del Estado, así como en materia de salud, ambiental y equilibrio ecológico.

Asimismo, el acto impugnado está revestido por voluntad política de interés social, dirigida a garantizar el desarrollo agrícola sustentable para la preservación de la siembra de cultivos tradicionales y orgánicos, en apoyo a las zonas con alta marginación social y encuentra sustento en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

Contrario a lo manifestado por el Ejecutivo Federal, el decreto de que se trata no pretende invadir competencias de ámbito federal, sino emitir una declaratoria en relación con los cultivos agrícolas a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los cultivos de las comunidades rurales en el Estado de Yucatán.

El decreto impugnado se encuentra dentro del marco jurídico de facultades concurrentes entre las dependencias de la federación y las entidades federativas en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

Así, en congruencia con la determinación de la Organización de las Naciones Unidas en relación con el principio de precaución, en el Estado de Yucatán se han llevado a cabo diversas acciones para reducir la presencia de organismos genéticamente modificados en la entidad.

Aunado a lo anterior, dadas las características del Estado de Yucatán (flora, fauna, cultura, arqueología, etc.), cabe reflexionar sobre los riesgos que representa la introducción de organismos genéticamente modificados en la agricultura en el Estado de Yucatán.

Se solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tome en cuenta el contenido del artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para velar por la protección de los derechos de los pueblos indígenas y actuar en congruencia con el principio pro persona.

Se reitera que el decreto impugnado no invade esferas consagradas al Congreso de la Unión, ni a la Federación, pues no prohíbe, restringe, limita, ni determina, en cuanto al objeto de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ya que solo declara al Estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de preservar la biodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras, además de promover los cultivos orgánicos y fomentar la inclusión de los productos agrícolas en cultivo orgánico.

Por lo expuesto, las consideraciones previas formuladas por el Ejecutivo Federal son infundadas y se niegan todas y cada una de ellas, ya que el decreto controvertido no transgrede la Constitución Federal, ni invade el ámbito competencial federal, por ser un instrumento declarativo de la condición actual del Estado de Yucatán, que busca aplicar el principio precautorio para la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública y el medio ambiente o en protección de las comunidades indígenas.

Contestación a los conceptos de invalidez

En relación con el **primer concepto de invalidez** expuesto por el Poder actor, se contesta que no existe invasión de competencias dado que la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno, en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

En este sentido, el decreto de mérito no viola el principio de supremacía constitucional, máxime que el Poder actor incurre en una incorrecta interpretación del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal al sostener que la expedición de ordenamientos en materia de protección al ambiente corresponde de manera expresa a la Federación, cuando esa disposición prevé que tales normas o leyes serán expedidas con la concurrencia de los Estados.

Esto es, la concurrencia normativa de facultades involucra la adecuación derivada de un método de interpretación sistemático que parte de la Constitución Federal, sus leyes reglamentarias y secundarias en el ámbito local que persigue el mismo fin.

Así, de las disposiciones constitucionales que se aducen transgredidas se desprende que ninguna prevé la expresión "*declarar zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados*", así como que el término "*bioseguridad*" no se encuentra referido como un área estratégica o reservada a la Federación.

Además, contrario a lo sostenido por el Ejecutivo Federal, el decreto no vulnera la soberanía del Poder Ejecutivo Federal conforme al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Por otro lado, la facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal debe interpretarse en el contexto del sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En efecto, las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones.

En este contexto, el siete de septiembre de dos mil doce, el Poder Ejecutivo, mediante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, el cual, para el Estado de Yucatán establece dos unidades ambientales biofísicas.

En atención a lo establecido en el Programa de Ordenamiento Ecológico General de Territorio y al marco de sustentabilidad previsto en los artículos 164, 165 y 173 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los poderes de la unión, las entidades federativas y los municipios promoverán la reconvención productiva hacia un desarrollo rural sustentable, razón por la que la emisión del acuerdo combatido es congruente con las facultades concurrentes del Poder Ejecutivo Estatal, así como con su atribución de respetar los derechos humanos.

Ahora, en relación con la violación planteada por el Poder Ejecutivo Federal al artículo 27, fracción XX, de la Constitución General, debe decirse que esa disposición es congruente con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán.

De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán, se advierte que el Congreso de la Unión ha distribuido los negocios en el orden administrativo de la Federación, conforme al Pacto Federal representado por el artículo 124 de la Constitución General y ha establecido expresamente las materias de competencia exclusiva del Gobierno Federal, dentro de las cuales no se encuentra la de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

En cuanto a la solicitud del establecimiento de zonas libres para las comunidades indígenas, según el artículo 90, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la autoridad federal debe atender la solicitud y resolver en atención al principio precautorio.

Si bien en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no se establece con claridad la dependencia federal que demostrará científica y técnicamente que no se cumpliría con los requisitos normativos para su certificación, lo cierto es que se puede interpretar que sería la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación quien realice las acciones precautorias necesarias tendientes a proteger el medio ambiente y la diversidad biológica, y a garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Existe una contradicción entre la interpretación del principio precautorio previsto en el artículo 9 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en relación con que la falta de certeza científica no debe postergar la adopción de acciones que impidan la degradación ambiental y de la biodiversidad, y lo establecido en el artículo 61 del mismo ordenamiento, sobre que la falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará como un indicador de riesgo.

Lo anterior genera incertidumbre jurídica y es violatorio de los derechos humanos, pues deja a la interpretación de las autoridades cuándo deben adoptarse acciones eficaces para evitar el daño al medio ambiente, a la biodiversidad y a la salud humana, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Además, en ninguna de las autorizaciones concedidas por la autoridad federal de liberación en fase experimental, fase piloto o fase comercial, se cumplió cabalmente lo dispuesto en el artículo 28, fracciones VII y XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, lo cual es violatorio del derecho humano a garantizar un medio ambiente sano y deja en estado de indefensión a las comunidades indígenas mayas.

En este sentido, las autoridades federales deben demostrar científica y técnicamente si la autorización de utilización de organismos genéticamente modificados es viable dentro de las comunidades indígenas y garantizar que no existe riesgo de daño para la salud humana.

Por las razones anteriores, el decreto impugnado cumple cabalmente con las disposiciones y principios estipulados en los tratados internacionales, por lo que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, al no tener cabida el sistema de competencias de una federación por tratarse de derechos humanos, ejerció su responsabilidad sin verse afectado por jerarquías.

Si la Federación no cumple con sus deberes convencionales, ello no es impedimento para que el Estado de Yucatán asuma esa obligación dado que se han identificado las consecuencias negativas que puede tener para la salud y para el medio ambiente el cultivo de organismos genéticamente modificados.

Es incuestionable que este caso no refiere facultades expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, en términos de lo dispuesto en su artículo 124, sino que se trata de facultades concurrentes, pues se abordan asuntos que solo inciden en el Estado de Yucatán, en consecuencia, la autoridad local está facultada para actuar respecto de una misma materia, regular enfáticamente determinados aspectos preocupantes para la región e incrementar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas.

En esos términos, no puede interpretarse que el decreto impugnado transgrede la Constitución Federal, sino debe considerarse que el Poder Ejecutivo de Yucatán sí tiene facultades para declarar zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados a esa entidad federativa porque la protección al medio ambiente y la biodiversidad compete a poderes federal y estatal, en vía de facultades concurrentes, aún en materia de salud.

La concurrencia de facultades está inmersa en diversas leyes generales o federales, a saber, en la Ley General de Salud (artículos 1°, 3, entre otros), aunado a que en la Ley de Salud del Estado de Yucatán se establecen las atribuciones en materia de salubridad general (artículos 1°, 6, 7, apartados A y B, 7-F, 7-O, entre otros) y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se contempla la participación directa respecto a la coordinación (artículos 5, fracciones I, II, III, IV y V, 6, 12, 13, fracciones I, II, III, IV, VI y VII, 14, párrafo II, 23, párrafos I, II, III y IV, 24, 25, 27, 28, 32, 53, 61, 83, 84, 93, 111, 113, 115 bis, 127, 129, 134, 143, 154, 165, 171, 188 y 189).

Asimismo, en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán se establece el principio de coordinación (artículos 1°, 3, fracción XV, 5, 7, 11, fracciones I y III, 12, fracción III, 14, fracciones III y IV, 17, fracciones I, II y III, entre otros) y en la Ley de Protección y Fomento Apícola del Estado de Yucatán se prevén las bases para la coordinación de autoridades federales y municipales y se otorgan facultades a la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Yucatán (artículos 7, fracciones I, VI, IX, XI, XIII, XVII, XVIII y XXIV, 9, 10, fracción II, 21, 56, entre otras).

Por tanto, es válido concluir que la concurrencia no se limita a la celebración de convenios de coordinación, pues aquélla implica la adecuación de un método de interpretación sistemático que parte de la Constitución Federal, sus leyes reglamentarias y secundarias en el ámbito local que persigan un mismo fin.

Se reitera que la potestad concedida al Estado de Yucatán, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, en ejercicio de su facultad concurrente, para ordenar la clausura temporal, parcial o definitiva, de las obras, actividades, fuentes contaminantes y las instalaciones en que se manejen o desarrollen actividades que impliquen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daños a los recursos naturales o contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Además, tampoco se vulnera la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal porque no se autoriza un acto privativo de carácter definitivo, pues la suspensión prevalece mientras exista el riesgo de desequilibrio ecológico.

Dada la importancia de producción de miel en el Estado de Yucatán, se promulgó la Ley de Protección y Fomento Apícola del Estado de Yucatán el seis de julio de dos mil cuatro, la cual, a su vez, establece competencias y obligaciones.

En el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se prevé la posibilidad de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, en lo que encuadra la apicultura y su producto miel del Estado de Yucatán, de la que depende la diversidad biológica y de ecosistemas sanos en equilibrio.

Las entidades federales competentes para la aplicación del ordenamiento referido han sido omisas en cuanto a lo establecido en el artículo décimo primero de los transitorios, lo cual compromete los derechos humanos y grupos indígenas de la región.

El decreto impugnado busca preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras, así, en el caso de la miel, el polen de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados pueden contaminarla.

También busca reforzar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, en adecuación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuyos criterios son compartidos por la legislación estatal en materia de desarrollo rural sustentable, la cual no permite el uso de organismos genéticamente modificados.

Exigir el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados o la Ley Federal de Sanidad no implica la invasión a la esfera competencial legislativa reservada a la Federación, pues la concurrencia permite a la legislatura local elaborar leyes acordes y sin contraponerse al sistema de adecuación legislativa constitucional, lo cual acontece con el decreto impugnado.

No pasa inadvertido que el ámbito de discrecionalidad no debe dejar en indefensión a la sociedad en general, por lo que se recomienda al Poder Legislativo que en la Constitución Federal, específicamente en el artículo 89, fracción I, así como en las constituciones locales, se establezcan plazos para la emisión de disposiciones inferiores que se estimen fundamentales y ante la omisión de expedirlas, sea posible impugnarla mediante la controversia constitucional.

Los actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo Federal dejan en estado de indefensión a los gobernados y vulneran sus derechos humanos, lo cual genera un grave riesgo de salud, al equilibrio de los ecosistemas y de la conservación de la biodiversidad y de la calidad del agua, temas concurrentes en materia de bioseguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional.

El ejercicio de las facultades concurrentes por parte del Estado de Yucatán ha respetado el marco jurídico que corresponda y, derivado de ello, se ha adoptado una política pública con una postura eficaz que cumpla con parámetros de exigencia y salvaguarda de los derechos humanos, que garantice el derecho a la salud, al medio ambiente sano, al desarrollo cultural y económico de las comunidades indígenas productoras agrícolas y apícolas, conducidas mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán.

El decreto impugnado se ubica dentro del marco protector de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, pues de los artículos 1° y 4 constitucionales se desprende la obligación de los Estados de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, por lo que el decreto controvertido no viola las disposiciones conferidas a la federación.

La Constitución Política del Estado de Yucatán reconoce a las comunidades indígenas en su territorio, lo cual pone de manifiesto que se armonizó y se adecuó, así como que se basa en la protección, promoción y garantía de derechos humanos, marco dentro del cual se encuentra el decreto impugnado.

Derivado de la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos se emitió la Ley de Protección del Medio Ambiente del Estado de Yucatán, cuyo objeto consiste en garantizar el derecho a disfrutar un ambiente ecológicamente equilibrado que permita una vida saludable y digna, preservar y restaurar el equilibrio de todos los ecosistemas, y prevenir daños que pudieran causar a éste.

La protección del medio ambiente y los recursos naturales significan el interés social y justifican restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, sin desatender que el desarrollo sustentable es de interés general conforme al artículo 25, párrafos primero, segundo y sexto de la Constitución Federal, lo cual determina la conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales.

Por otro lado, el Poder actor se limita a identificar diversas materias concurrentes en la Constitución Federal, a saber, salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural sustentable, para concluir que la materia de organismos genéticamente modificados es una materia federal por estar relacionada con aquellas.

No obstante, no manifestó de qué forma y en qué grado la materia de organismos genéticamente modificados se relaciona con las materias concurrentes referidas, pues pueden existir materias en las que

se vincule el tema en cuestión o en las que se encuentre que al no estar reservadas a la Federación se entiendan atribuidas a los Estados.

Contrario a las manifestaciones del Poder actor, debió acudir a cada una de las leyes generales o leyes marco de esas materias concurrentes, para advertir las competencias reguladas a favor de la Federación y las indicadas a favor de los Estados y/o Municipios.

Asimismo, debió analizar cómo solo las competencias atribuidas a la Federación en las leyes generales de las materias concurrentes son las atinentes a la materia de organismos genéticamente modificados pues, de lo contrario, la propia concurrencia de las materias aludidas evidenciaría la competencia a favor de los Estados, como sucede en el caso.

Por tanto, la identificación de las materias concurrentes en la Constitución Federal puede ser una condición necesaria del análisis, pero no una condición suficiente para acreditar que la materia de organismos genéticamente modificados es una materia meramente federal.

Consecuentemente, se concluye que el decreto combatido no viola lo dispuesto en los artículos 4°, párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 124 y 133 de la Constitución Federal, ni invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la federación en concurrencia, en materia de salubridad general y protección al medio ambiente.

Respecto del **segundo concepto de invalidez**, debe decirse que el Ejecutivo Federal interpretó erróneamente lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, pues el decreto no prohíbe directa ni indirectamente la entrada o salida de mercancía en el Estado de Yucatán, pues esa entidad federativa no tiene facultades para permitir dicha cuestión o de otorgar una autorización para ese fin, máxime que el Poder actor no señala a qué mercancía se refiere.

Como se acreditó, el decreto impugnado no viola las facultades del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad, en cuanto a decidir sobre actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, por lo que tampoco transgrede lo establecido en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal.

Si bien el decreto tiene como objeto declarar al Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, lo cierto es que no implica una restricción indirecta a la entrada de este tipo de productos a esa entidad federativa, pues fue emitido en el ejercicio de las facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en zonas de jurisdicción del Estado de Yucatán, la cual no es una materia reservada a la federación.

Así, se asegura el abasto a las industrias agropecuarias y de producción de alimentos y de oleaginosas, mediante las importaciones, exportaciones y comercialización, siempre que no impliquen daños al medio ambiente, a la diversidad biológica y a la salud humana.

Ahora, en atención a su competencia constitucional para participar de manera concurrente en la protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el Estado de Yucatán puede establecer disposiciones jurídicas relacionadas con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, siempre que no se trate de la regulación de actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de éstos.

En el supuesto de que se presenten accidentes en términos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, por ejemplo, al transporte de organismos genéticamente modificados que pudieran contaminar productos para fines agropecuarios o para la producción de insumos de uso humano y agropecuario en la entidad, el Estado puede aplicar las medidas descritas en los artículos 115 y 116 del ordenamiento referido, a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras.

En ese sentido, el decreto combatido no transgrede el artículo 117, fracción V, de la Constitución General, pues no prohíbe indirectamente la entrada de mercancía al Estado de Yucatán.

Finalmente, se considera que los argumentos del Poder Ejecutivo Federal deben calificarse como infundados y se solicita que se reconozca y declare la validez del Decreto 418/2016 impugnado.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. Por oficio recibido el tres de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de Procurador General de la República formuló opinión en la controversia constitucional, en el sentido siguiente.

En relación con las causas de improcedencia planteadas por el Poder Ejecutivo Estatal, señaló que la relativa a la extemporaneidad de la demanda debía declararse infundada porque los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis fueron inhábiles y no corrieron términos conforme al Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la demanda fue presentada en tiempo.

Asimismo, consideró que debía desestimarse la causa de improcedencia en la que se sostuvo la falta de interés legítimo del Poder actor bajo la consideración de que no se acreditó la invasión directa a su esfera competencial, pues los argumentos vertidos al respecto involucran el estudio de fondo del asunto.

Respecto de los conceptos de invalidez, manifestó que debía realizarse un análisis de la normatividad que rige a los organismos genéticamente modificados.

En ese sentido, indicó que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto la regulación de la utilización confinada; la liberación en fases experimental, piloto y comercial; la comercialización; la importación y la exportación de todo organismo genéticamente modificado.

Señaló que para que un organismo genéticamente modificado sea objeto de comercio debe aprobar las etapas de liberación en fases experimental, piloto y comercial, y para que pueda ser sometido a cualquiera de dichas etapas, se debe contar con un permiso que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) o, en su caso, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Precisó que en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se establece que en los casos en que la expedición del permiso de liberación de un organismo genéticamente modificado – en cualquiera de sus etapas– sea competencia de la SAGARPA, la SEMARNAT deberá emitir un dictamen de bioseguridad en el que se analicen y evalúen los riesgos al medio ambiente y a la diversidad biológica.

En ese mismo ordenamiento se prevén diversas disposiciones en materia de protección al ambiente y, en ese sentido, se establecen tres tipos de zonas restringidas para la liberación de organismos genéticamente modificados, a saber, los centros de origen y diversidad genética, las áreas naturales protegidas y las zonas libres.

En el caso concreto, existe una transgresión a los artículos 89, fracciones I y XX, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el decreto impugnado invade la esfera de atribuciones conferida al Poder Ejecutivo Federal en los artículos 4, párrafos tercero y último, fracción XX, de la Constitución Federal, así como en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el reglamento de esta última.

Por tanto, conforme al artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados corresponde a la SAGARPA, mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), órgano del Poder Ejecutivo Federal que se encarga de establecer políticas de seguridad a la biotecnología respecto al uso de organismos genéticamente modificados, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y en observancia de las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos.

Ahora, conforme al artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, los convenios de coordinación con la federación, mediante las secretarías respectivas y con el conocimiento de la CIBIOGEM tendrán como objeto establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de organismos

genéticamente modificados al ambiente y, en su caso, la realización de actividades para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la ley referida.

Por otro lado, de los artículos 1, fracción XXXIII, 3, 105, 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal se advierte que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional; que su aplicación e interpretación, para efectos administrativos, son atribución de la SAGARPA, mediante el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; y que es facultad de la SAGARPA, por conducto del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver la suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de aquellos gobiernos que tengan interés al respecto y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos que en dichos preceptos se previenen.

Sostuvo que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán pretendió fundar el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, lo cierto es que el decreto no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Señala que lo anterior ratifica que el Gobernador de Yucatán no cuenta con alguna atribución para emitir el acuerdo impugnado e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal pues, como se demostró, éste, mediante la SAGARPA, tiene la facultad de determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Finalmente, en relación con la violación aducida al artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, precisó que si la finalidad del decreto impugnado es emitir la declaratoria de que el Estado de Yucatán es una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, es evidente que ello implica una prohibición indirecta para la entrada de este tipo de productos o mercancías dentro el territorio de esa entidad federativa, los cuales ya no podrán ser comercializados ahí.

OCTAVO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de abril de dos mil diecisiete, en la cual se tuvieron por presentados los alegatos de los delegados del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, por ofrecidas las pruebas que acompañó este último, así como por emitida la opinión del Procurador General de la República y por ofrecida la documental que anexó.

Asimismo, se dispuso no incorporar a los autos de este asunto la copia certificada del nombramiento del Procurador General de la República, pues constituye un hecho notorio que ostenta dicho cargo.

Por tanto, se reconoció la personalidad del delegado de la Procuraduría General de la República y se tuvieron por presentados sus alegatos.

Finalmente, se admitieron las pruebas presentadas por las partes y se tuvieron por presentados sus alegatos.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional de mérito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en atención a que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. El acto impugnado en la controversia constitucional es el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.

En el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² se estableció que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional cuando se impugnen normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Por lo que si el plazo de treinta días para impugnar el decreto referido transcurrió del jueves veintisiete de octubre al martes trece de diciembre de dos mil dieciséis³ y la demanda de controversia constitucional se presentó en esa última fecha, es oportuna.

Ahora, si bien el decreto impugnado no se expidió propiamente como una ley general, lo cierto es que participa de las características de aquélla, al ser abstracto, general, impersonal y obligatorio, por lo que puede analizarse desde ese punto de vista, tal como se reconoció en el proveído de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, emitido en el incidente de suspensión derivado de esta controversia.

Sirve de apoyo, por identidad de razón, la jurisprudencia P/J 23/99 de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."⁴

En este sentido, debe desestimarse la causa de improcedencia en la que la parte demandada afirma que la controversia se presentó de manera extemporánea, al considerar que para establecer el cómputo respectivo debieron tomarse en cuenta los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis, pues si bien la Suprema Corte no laboró esos días, lo cierto es que solo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en el Tribunal Constitucional y no para la demanda intentada.

Contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, para efectos de determinar la oportunidad de la demanda de controversia constitucional, sí deben descontarse los días referidos, de conformidad con el Acuerdo General 18/2013, punto primero, incisos a), b), c), m) y n); y en el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen lo siguiente:

Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

(...) ACUERDO:

PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos;

c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

(...)

m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

(...)

² Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

(...)

³ Sin tomar en cuenta para el cómputo los días veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre; uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como el tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el Acuerdo General 18/2013, punto primero, incisos a), b), c), m) y n); y en el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

⁴ De texto y datos de localización siguientes: "Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general." Jurisprudencia P/J 23/99. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, abril de 1999. Novena época. Pág. 256. Registro 194260.

Ley Federal del Trabajo

Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

(...)

VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

(...)

Como puede advertirse de la lectura de esas disposiciones, en ningún momento señalan que los días inhábiles solo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en este Tribunal Constitucional, por el contrario, en el punto primero del acuerdo aludido se dispuso cuáles serían los días inhábiles para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –como lo es esta controversia constitucional–, sin distinguir entre los ya radicados o no.

Máxime que por cuestión de lógica esos días se toman en cuenta para verificar la oportunidad de las promociones de que se trate, no para asuntos cuya temporalidad ya se verificó.

Consecuentemente, en términos del punto primero del acuerdo citado, incisos m) y n), donde se señaló que serían inhábiles los días en que se suspendan las labores en la Suprema Corte, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor; y los demás que el Tribunal Pleno así los determine, respectivamente; así como del artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se dispone que es día de descanso obligatorio el tercer lunes de noviembre, para efectos de establecer la oportunidad en este asunto, se reitera que deben descontarse los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis.

TERCERO. Legitimación activa. El demandante es el Poder Ejecutivo Federal, quien cuenta con legitimación activa en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal⁵. En su representación promueve la demanda Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostenta como Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de su nombramiento, otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce.

Ello, pues de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional⁶, el demandante deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

Así, en términos del tercer párrafo de la misma disposición⁷, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente.

CUARTO. Legitimación pasiva. En el auto de admisión de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Yucatán en cuanto se le atribuyó la emisión del decreto impugnado en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, por lo que se le requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda.⁸

En representación de la parte demandada compareció Rolando Rodrigo Zapata Bello, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, lo cual acreditó con la copia certificada del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, que contiene el Decreto 567 de veinte de septiembre de dos mil doce, por el que se le declaró gobernador de dicha entidad federativa para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de septiembre de dos mil dieciocho, lo cual acredita su legitimación pasiva en este asunto.⁹

⁵ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

a) La Federación y una entidad federativa;

(...)

⁶ Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

⁷ (...) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

⁸ Este auto de admisión obra a fojas 110 y 111 del expediente principal.

⁹ Páginas 219 a 226 ídem.

QUINTO. Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán sostuvo que la controversia es improcedente porque se presentó de manera extemporánea. Dicha causa de improcedencia queda desestimada en términos del considerando segundo de esta resolución.

Por otra parte, la parte demandada señaló que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con la fracción VII del diverso numeral 22, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, al considerar que el Poder actor no expresó conceptos de invalidez contra el Decreto 418/2016, específicamente, porque no demostró la invasión de las atribuciones que refirió, es decir, las relativas a la declaración de zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación en materia de salubridad general y protección al medio ambiente.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse ese argumento, pues la determinación sobre si existe una invasión a la esfera de atribuciones de la Federación es una cuestión que está relacionada con el fondo del asunto.

Es aplicable la jurisprudencia P/J 92/99 de rubro siguiente "*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.*"¹⁰

Al no existir alguna otra causa de improcedencia que se advierta de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el Poder actor.

SEXTO. Estudio de los conceptos de invalidez. En el primer concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal sostiene que el decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

Señala que mediante dicho decreto, el Poder estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, como la dependencia encargada de la promoción de cultivos orgánicos, no obstante que de conformidad con el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de ese tipo de organismos corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Indica que en términos del artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las Secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Precisa que en los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

Por tanto, manifiesta que el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria es quien tiene la facultad de emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.

¹⁰ Cuyo texto y datos de localización son: " *En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.*" Jurisprudencia P/J 92/99. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Novena época. Pág. 710. Registro 193266.

Además, sostiene que si bien el Poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el fin de promover el cumplimiento de la legislación en dicha materia, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Finalmente, reitera que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán carece de atribuciones para declarar a esa entidad federativa como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad.

A efecto de resolver dicho planteamiento, debe considerarse que la Litis en este asunto consiste en determinar si la atribución de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados corresponde a la Federación, o bien, a las entidades federativas.

Para determinar lo anterior, resulta necesario exponer cómo funciona el sistema de reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas establecido en la Constitución.

En principio, puede decirse que el nuestro es un “sistema residual” de competencias, que opera bajo la regla general de que corresponde a la Federación todas las competencias que le hayan sido asignadas *expresamente* en la Constitución —primordialmente en el artículo 73—, mientras que a las entidades federativas les corresponde, por *exclusión o residualmente*, todo aquello no reservado a la Federación.

En este sentido, el artículo 124 constitucional señala que “[l]as facultades *que no están expresamente concedidas* por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden *reservadas* a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Ahora bien, este sistema competencial se ha vuelto progresivamente más complejo por virtud de varias reformas constitucionales que en los últimos años han “federalizado” materias que originalmente correspondían a las entidades federativas o que las han convertido en “materias concurrentes”.

En este caso concreto es importante tener claro esos aspectos de nuestro sistema competencial. Así, en primer lugar debe precisarse que la regla general que establece el artículo 124 constitucional está sujeta a varias excepciones, a saber:

- Prohibiciones absolutas a los Estados, previstas en el artículo 117 constitucional¹¹
- Prohibiciones relativas a los Estados, establecidas en el artículo 118¹² constitucional, por requerir el consentimiento del Congreso de la Unión.

¹¹ Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- (DEROGADA, D.O.F. 21 DE OCTUBRE DE 1966)

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

(REFORMADA, D.O.F. 21 DE ABRIL DE 1981)

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

(REFORMADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

(ADICIONADO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942)

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

- Inhibiciones constitucionales, relativas a las normas que si bien no establecen expresamente facultades a la Federación, sí limitan a los Estados a realizarlas, tales como establecer los máximos y mínimos para la duración en el cargo del Presidente de la República, o para la integración de los Poderes de los Estados.
- Las Facultades concurrentes, que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Las facultades concurrentes, a su vez, pueden ser:

- Coincidentes: aquéllas en que la Federación y los Estados cuentan con la misma atribución.
- Aparentemente concurrentes: las que en principio se considera que corresponden tanto a la Federación como a los Estados, pero no es así.
- Las que la Constitución distribuye de manera directa entre la Federación y los Estados; y
- La concurrencia de distribución delegada directamente al legislador, el cual, a través de una ley general, es el que distribuye las competencias.

Este último supuesto es el que se actualiza en materia de bioseguridad, por las razones que se indican a continuación.

En primer lugar, resulta necesario tener presente que la bioseguridad ha sido definida como “la aplicación de herramientas para garantizar un uso responsable y seguro de la biotecnología”, para lo cual intervienen diversas disciplinas y conceptos.¹³

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en el artículo 3, fracción V,¹⁴ define a la bioseguridad como las acciones que deben asumirse en actividades con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano.

A partir de estos conceptos, puede afirmarse que la bioseguridad trasciende a las materias de salud, sanidad vegetal y medio ambiente, por lo que a efecto de resolver la materia de la Litis, resulta necesario atender a la legislación que las regula.

Como es sabido, el artículo 4º constitucional, en su párrafo cuarto¹⁵, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Por su parte, la Ley General de Salud prevé que una de las finalidades del derecho a la protección de la salud consiste en el desarrollo de la enseñanza e investigación tecnológica para la salud;¹⁶ además

¹² Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

¹³ Acevedo Gasman, F., *et al.* 2009. La bioseguridad en México y los organismos genéticamente modificados: cómo enfrentar un nuevo desafío, Conabio, México, p. 335.

¹⁴ ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

[...]

V. Bioseguridad: Las acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con organismos genéticamente modificados, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano.

[...].

¹⁵ Art. 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

¹⁶ ARTÍCULO 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

[...]

VII.- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

[...].

precisa, como materia de salubridad general,¹⁷ el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación cuya organización, operación y vigilancia se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud¹⁸.

Por su parte, del Apartado B, del artículo 13 de la ley marco en cita, en la que se establecen las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, no se advierte que se le hubiera otorgado competencia en materia de control sanitario.

Aunado a lo anterior, el artículo 17 Bis de la propia ley otorga a la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios en las materias a que se refiere el artículo 3, fracciones I,¹⁹ por lo que hace a control y vigilancia de los establecimientos de salud que establecen los artículos 34 y 35²⁰ de la misma ley; XIII (prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre), XIV (salud ocupacional y saneamiento básico), XXII (control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación), XXIII (control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos), XXIV (control sanitario de establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII), XXV (control sanitario de publicidad de actividades, productos y servicios a que se refiere la Ley), XXVI (control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células), ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres; y, XXVII (sanidad internacional), esta última salvo por lo que se refiere a personas.

En el propio precepto legal se precisa que es competencia de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, proponer al Secretario de Salud, la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de, entre otros productos, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, productos biotecnológicos, así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia; así como evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o derivan de esa Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables.

Por su parte, del Capítulo I del Título Décimo Segundo denominado *Control Sanitario de Productos y Servicios y de su Importación y Exportación*, de la Ley General de Salud, se advierte que corresponde a la Secretaría de Salud el ejercicio del control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración; otorgándose a la Secretaría la atribución de emitir normas oficiales mexicanas a las que debe ajustarse el proceso señalado.

¹⁷ ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

[...]

XXII.- El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;

[...].

¹⁸ ARTICULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 1987)

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE MAYO DE 1997)

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

II.- En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta Ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;

[...].

¹⁹ ARTICULO 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I.- La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;

[...].

²⁰ ARTICULO 34.- Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

I.- Servicios públicos a la población en general;

II.- Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;

III.- Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y

IV.- Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE ENERO DE 2017)

ARTICULO 35.- Son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los residentes del país que así lo requieran, preferentemente a favor de personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad en el momento de usar los servicios, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

(REFORMADO, D.O.F. 15 DE MAYO DE 2003)

Los derechohabientes de las instituciones de seguridad social podrán acceder a los servicios a que se refiere el párrafo anterior en los términos de los convenios que al efecto se suscriban con dichas instituciones, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Estos términos se definen en el Capítulo XII, de la Ley General, específicamente en el artículo 278, en el que se señala que *plaguicida* es la sustancia o mezcla de sustancias que se destina a controlar cualquier plaga, incluidos los vectores que transmiten las enfermedades humanas y de animales, las especies no deseadas que causen perjuicio o que interfieran con la producción agropecuaria y forestal, así como las sustancias defoliantes y las desecantes; y los *nutrientes vegetales* es definido como cualquier sustancia o mezcla de sustancias que contenga elementos útiles para la nutrición y desarrollo de las plantas, reguladores de crecimiento, mejoradores de suelo, inoculantes y humectantes.

Asimismo, en este Capítulo se establece que corresponde a la Secretaría de Salud, determinar los nutrientes vegetales, así como las sustancias tóxicas o peligrosas que por constituir un riesgo para la salud, deben sujetarse a control sanitario; además de establecer, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes y para fines de control sanitario, la clasificación y las características de los diferentes productos a que se refiere este Capítulo, de acuerdo al riesgo que representen directa o indirectamente para la salud humana; autorizar los productos que podrán contener una o más de las sustancias, plaguicidas o nutrientes vegetales, tomando en cuenta el empleo a que se destine el producto, los disolventes utilizados, así como los materiales empleados como vehículos, los cuales no deberán ser tóxicos por sí mismos ni incrementar la toxicidad del plaguicida o del nutriente vegetal; y autorizar el proceso de los plaguicidas persistentes y bioacumulables de cualquier composición química, solamente cuando no entrañen peligro para la salud humana y cuando no sea posible su sustitución adecuada.

A efecto de cumplir con las atribuciones anteriores, se otorga a la Secretaría de Salud la facultad de emitir normas oficiales mexicanas de protección para el proceso, uso y aplicación de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.²¹

Aunado a lo anterior, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se adicionó a la Ley General de Salud el Capítulo XII Bis, a efecto de regular los *productos biotecnológicos*, cuya definición se estableció en el artículo 282 Bis, como *“aquellos alimentos, ingredientes, aditivos, materias primas, insumos para la salud, plaguicidas, sustancias tóxicas o peligrosas, y sus desechos, en cuyo proceso intervengan organismos vivos o parte de ellos, modificados por técnica tradicional o ingeniería genética”*.

De la exposición de motivos²² se advierte que la adición de este apartado atendió, entre otros aspectos, al desarrollo de la biotecnología, indicándose lo siguiente:

“[...]

Otro de los nuevos aspectos en la materia, es el de la biotecnología, en donde por su creciente desarrollo, debe sujetarse, desde ahora, a la vigilancia de las autoridades sanitarias para que éstas tengan conocimiento de todos aquéllos productos biotecnológicos que se destinen al uso o consumo humano. Para esto, se adicionaría un capítulo específico en el título relativo al control sanitario de productos y servicios.

[...]”

Lo anterior resulta importante en la medida en que los organismos genéticamente modificados son producto de la biotecnología, de tal manera que resulta imprescindible acudir a la normatividad que la regula.

Ahora, en materia de sanidad vegetal, la legislación también otorga competencia en materia de bioseguridad a la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.²³

En efecto, la Ley Federal de Sanidad Vegetal tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales.²⁴

Específicamente, en el artículo 6 de la Ley en cita, el legislador estableció que la aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, a quien le otorgó, entre otras atribuciones, las de promover y orientar la investigación en la materia, el desarrollo de variedades

²¹ ARTÍCULO 280.- La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas de protección para el proceso, uso y aplicación de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.

²² Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, de 20 de marzo de 1997.

²³ Si bien el artículo 5º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, indica que por *Secretaría*, debe entenderse la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; debe tenerse presente que por Decreto publicado el 30 de noviembre de 2018, en el Diario Oficial de la Federación, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose la denominación de la Secretaría, por la de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; además, en el segundo párrafo del artículo Séptimo transitorio se precisa que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías de Estado cuyas funciones se reforman por virtud de ese Decreto, deben entenderse referidas a las dependencias que, respectivamente, adquirieron tales funciones.

²⁴ Artículo 1º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas; declarar zonas libres de baja prevaencia o bajo protección;²⁵ dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario autorizado; y, autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

Por último, se advierte que a efecto de cumplir con sus atribuciones en materia de control de insumos, actividades y servicios, en el artículo 38 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la facultad de establecer, a través de normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los procedimientos para certificar, dictaminar y evaluar la efectividad biológica.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución; define la *biotecnología* como toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

Específicamente en el artículo 87 Bis, se establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con la finalidad de ser utilizados en la biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con base en las legislaciones anteriores, este Tribunal Pleno determina que la materia de bioseguridad es competencia de la Federación, a través de las secretarías correspondientes.

Aunado a lo anterior, el dieciocho de marzo de dos mil cinco el legislador federal expidió la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, con la finalidad de establecer una ley especializada en organismos genéticamente modificados y dejar de lado las disposiciones jurídicas aisladas en materia de bioseguridad, las cuales estaban dispersas y resultaban insuficientes para atender la compleja problemática que representa la manipulación de organismos genéticamente modificados.

La expedición de dicho ordenamiento por parte del Congreso de la Unión obedeció a las obligaciones derivadas de la ratificación de diversos tratados internacionales en la materia, así como a dar solución inmediata a las diversas preocupaciones sociales y académicas en materia de organismos genéticamente modificados.²⁶

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto regular la utilización confinada, la liberación (en fases experimental, piloto y comercial), la comercialización, la importación y la exportación, de todo organismo genéticamente modificado.²⁷

Para el cumplimiento de dicho objeto, la ley tiene entre sus finalidades, establecer las bases para la celebración de convenios o acuerdos entre la Federación, por conducto de sus Secretarías competentes y los gobiernos de las entidades federativas; asimismo, determinar las bases para el establecimiento de áreas geográficas libres de organismos genéticamente modificados en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja la realización de actividades con ese tipo de organismos, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen.²⁸

Conforme a dicho ordenamiento, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser objeto de comercio, debe aprobar las etapas experimental, programa piloto y comercialización.

La etapa de liberación experimental consiste en la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, para lo cual deben adoptarse siempre todas las medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, únicamente con fines de análisis y observación del organismo genéticamente modificado.²⁹

²⁵ El artículo 5º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal define *Zona de Baja Prevalencia*, como el Área geográfica determinada que presenta infestaciones de especies de plagas no detectables que, con base en el análisis de riesgo correspondiente, no causan impacto económico; y como *Zona Bajo Protección*, el Área agroecológica en la que no está presente una plaga, sin embargo, no se han completado todos los requisitos para su reconocimiento como zona libre.

²⁶ Ver exposición de motivos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Cámara de Senadores, 12 de noviembre de 2002.

²⁷ Artículo 1 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

²⁸ Artículo 3 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

²⁹ Artículo 3, fracción XVII, del ordenamiento en comento.

Por otra parte, la etapa de liberación en programa piloto consiste en la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, con o sin la adopción de medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente.³⁰

Por último, la etapa de liberación comercial implica la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, sin la adopción de medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, con fines de venta en el mercado nacional e internacional, u otros autorizados.³¹

En ese contexto, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser sometido a cualquiera de las etapas señaladas, debe contar con un permiso que al efecto emita la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), o en su caso, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).³²

En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en los casos en que sea competencia de la SADER la expedición del permiso para la liberación de un organismo genéticamente modificado –en cualquiera de las etapas–, la SEMARNAT deberá emitir un dictamen de bioseguridad, en el que se analicen y evalúen los riesgos que podría causar al medio ambiente y a la diversidad biológica.

Por otro lado, la ley referida prevé determinadas disposiciones en materia de protección al medio ambiente y, en este sentido, en el título cuarto denominado zonas restringidas –para la liberación de organismos genéticamente modificados– encontramos los Centros de Origen y Diversidad Genética, las Áreas Naturales Protegidas y las Zonas Libres.

En cuanto a los Centros de Origen y Diversidad Genética, son las áreas geográficas ubicadas dentro del territorio nacional, consideradas como el lugar natural de origen de ciertas especies vegetales o animales, así como de sus variedades, donde se permite la liberación de organismos genéticamente modificados, siempre que sean distintos a las especies nativas y no causen un perjuicio a la salud humana o a la diversidad biológica (artículos 86 y 88 de la LBOGM).

Las Áreas Naturales Protegidas son aquellas zonas en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por los seres humanos, o bien, aquellas zonas que requieren la intervención de las personas para ser preservadas y restauradas (artículo 89 de la LBOGM).

Finalmente, las Zonas Libres son las áreas geográficas establecidas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés para la comunidad solicitante (artículo 90 de la LBOGM).

Por otra parte, en el artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados³³ se dispuso que la Federación puede celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de los organismos genéticamente modificados al ambiente, sea experimental o en programa piloto; y de realizar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esa ley.

La Federación debe llevar a cabo la celebración de esos acuerdos o convenios por conducto de sus Secretarías, en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados³⁴.

A efecto de establecer las bases a las cuales deben ajustarse dichos convenios o acuerdos de coordinación, en el artículo 26 de ese ordenamiento³⁵ se dispuso que se deben definir las materias y

³⁰ Artículo 3, fracción XVIII, de la misma ley.

³¹ Artículo 3, fracción XVI, de la ley referida.

³² Artículos 11, fracción III y 13, fracción III.

³³ Artículo 25. La Federación, por conducto de las Secretarías en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la CIBIOGEM, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de:

I. Establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de OGMs al ambiente, sea experimental o en programa piloto, que se determinen en dichos convenios o acuerdos, y

II. En su caso, en la realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

³⁴ La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto formular y coordinar las políticas de la Administración Pública Federal relativas a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, la cual tendrá las funciones que establezcan las disposiciones reglamentarias que deriven de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

³⁵ Artículo 26. Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación con los gobiernos de las entidades federativas para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse a las disposiciones aplicables y a las siguientes bases:

I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;

II. El propósito de los convenios o acuerdos deberá ser congruente con la política en materia de bioseguridad;

III. Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración, para lo cual la Federación contribuirá al fortalecimiento de sus capacidades financieras e institucionales;

actividades que constituyan el objeto de éstos; que su propósito debe ser congruente con la política en materia de bioseguridad; que deben describirse los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración; que deben determinarse los medios, procedimientos y recursos necesarios que aporten las Secretarías competentes, con la finalidad de que los gobiernos de las entidades federativas puedan realizar las acciones y las actividades que correspondan; que tiene que especificarse la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga; que debe definirse el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones materia de los acuerdos; que se determinarán las acciones para promover y participar conjuntamente en el apoyo a la investigación científica y tecnológica en bioseguridad y biotecnología; que se establecerá la obligación de presentar informes detallados sobre el cumplimiento del objeto de los convenios y acuerdos; que se contendrán las estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento de éstos.

Dichos acuerdos o convenios de coordinación deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo.

Para el caso concreto de las zonas libres de organismos genéticamente modificados, en el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se prevé la posibilidad de establecer dichas zonas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante.

Las zonas libres se establecerán cuando se trate de organismos genéticamente modificados de la misma especie a las que se produzcan mediante procesos de producción de productos agrícolas orgánicos y se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación.

Conforme a la fracción II de la disposición referida, será la SADER³⁶ quien determine ese tipo de zonas, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, para lo cual se debe tomar en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos.³⁷

La determinación de una zona libre debe estar sujeta a los requisitos siguientes.³⁸

1) La solicitud de las comunidades interesadas debe ser por escrito y por conducto de su representante legal.

2) A esa solicitud debe acompañarse la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres.

3) Se deben realizar evaluaciones de los efectos que los organismos genéticamente modificados pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o no

IV. Se determinarán los medios, procedimientos y recursos necesarios que aporten las Secretarías competentes, con la finalidad de que los gobiernos de las entidades federativas puedan realizar las acciones y las actividades objeto de los convenios o acuerdos de coordinación;

V. Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;

VI. Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación;

VII. Determinarán las acciones para promover y participar conjuntamente en el apoyo a la investigación científica y tecnológica en bioseguridad y biotecnología;

VIII. Se establecerá la obligación de presentar informes detallados sobre el cumplimiento del objeto de los convenios y acuerdos de coordinación, y

IX. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.

Los convenios a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo.

³⁶ La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es autoridad competente en materia de bioseguridad en términos de artículo 10, fracción II, de la LBOGM.

³⁷ Artículo 90. Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

(...)

II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos;

(...)

(...)

III. La determinación de las zonas libres se realizará con base en los siguientes requisitos:

A. Se hará a solicitud escrita de las comunidades interesadas, por conducto de su representante legal;

B. Dicha solicitud deberá acompañarse de la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres;

C. Se realizarán las evaluaciones de los efectos que los OGMs pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales quede demostrado, científica y técnicamente, que no es viable su coexistencia o no cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la SAGARPA. Las evaluaciones mencionadas se realizarán conforme lo establezca dicha Secretaría en normas oficiales mexicanas, y

IV. La SAGARPA establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que se podrán adoptar en las zonas libres de OGMs, a fin de garantizar la adecuada protección de los productos agrícolas orgánicos.

cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Además, dicha Secretaría establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que pueden adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos.

Consecuentemente, si bien en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se prevé la posibilidad de que la Federación se coordine con los gobiernos estatales para la realización de convenios o acuerdos relacionados con la vigilancia de los riesgos que pudieran ocasionar la liberación de este tipo de organismos, en el supuesto de que se acredite científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación, solo la Federación, a través de la SADER, podrá concretar la protección de los productos agrícolas orgánicos, mediante el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados.

De esta forma, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de éstos y para la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Por tanto, es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación con los gobiernos de los estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.

Sin que pase inadvertido para este Tribunal Pleno que para la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados, entre otras cuestiones, se requiere que a la solicitud de las comunidades interesadas se acompañe la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se pretenden sean este tipo de zonas, pues ello de ninguna manera constituye una facultad para esos órdenes de gobierno de emitir un decreto declaratorio en ese sentido.

Tampoco pasan desapercibidas las manifestaciones del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán en el sentido de que su actuación obedece a la obligación que conforme al artículo 1° de la Constitución Federal tiene toda autoridad para la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, específicamente de los pueblos indígenas que pertenecen a la región; y que el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente le confiere la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

Sin embargo, como se demostró, ni constitucionalmente, ni legalmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tiene facultades expresamente conferidas para declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados, ya que ello es competencia de la Federación, mediante un procedimiento en el que se prevé la participación de los gobiernos de las entidades federativas.

En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que el Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, es inconstitucional y procede declarar su invalidez, pues invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

Así, al haberse declarado la invalidez del decreto impugnado, es innecesario llevar a cabo el estudio del concepto de invalidez restante. Es aplicable la jurisprudencia P/J 100/99 de rubro "*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.*"³⁹

³⁹ De texto y datos de localización siguientes: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." Jurisprudencia P/J 100/99. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Novena época. Pág. 705. Registro 193258.

SÉPTIMO. Efectos. En términos de los artículos 41, fracción V,⁴⁰ y 45, párrafo primero,⁴¹ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del decreto declarado inconstitucional a lo largo de esta ejecutoria surtirá efectos a partir de que se notifiquen sus puntos resolutiveos al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

Además, toda vez que este Tribunal Pleno determinó que es competencia de la Federación emitir la declaratoria impugnada, se exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que se pronuncie respecto de las solicitudes del Estado de Yucatán, en cuanto a declararse o no como zona libre de organismos genéticamente modificados, conforme a la mejor evidencia científica disponible, en términos de los principios de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que esta determinación prefigure el sentido de su actuación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada esta controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

TERCERO. Se exhorta al Poder Ejecutivo Federal en los términos precisados en el último considerando de este fallo.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutiveos de esa sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

⁴⁰ "ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener: (...)

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;"

⁴¹ "ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...)"

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., con precisiones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en exhortar a la autoridad federal correspondiente a que se pronuncie respecto de las solicitudes del Estado de Yucatán, en cuanto a declararse o no como zona libre de organismos genéticamente modificados, conforme a la mejor evidencia científica disponible, en términos de los principios de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que esta determinación prefigure el sentido de su actuación. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

(RÚBRICA)

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

(RÚBRICA)

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(RÚBRICA)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la Controversia Constitucional 233/2016, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, fallada el trece de agosto de dos mil diecinueve, en los siguientes términos: **PRIMERO.** Es procedente y fundada esta controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. **TERCERO.** Se exhorta al Poder Ejecutivo Federal en los términos precisados en el último considerando de este fallo. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016

1. En sesión pública de trece de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la controversia constitucional 233/2016, promovida por el Ejecutivo Federal, bajo la ponencia del ministro Franco González Salas. En ella se impugnó el decreto mediante el cual se declaraba al Estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados y que fue publicado en el Diario Oficial del Estado el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.
2. La pregunta constitucional a la que se enfrentó el Tribunal Pleno consistió en determinar si la emisión del decreto impugnado invadía las facultades del Ejecutivo Federal.

I. Postura Mayoritaria

3. El Pleno resolvió, por mayoría de nueve votos, declarar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.¹
4. De acuerdo con el planteamiento reflejado en el engrose, la litis en este asunto consistió en determinar si la atribución de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados correspondía a la Federación, o bien, a las entidades federativas.
5. Para determinar lo anterior, se expuso el funcionamiento del sistema de reparto de competencias establecido en la Constitución Federal.² Se partió de la denominada “cláusula residual” prevista por el artículo 124 de la Constitución Federal –conforme a la cual le corresponden a las entidades federativas todas las competencias que no hayan sido asignadas expresamente a la Federación –,³ para matizar después el entendimiento binario con la presentación de supuestas “excepciones” de esta regla general. Estas excepciones refieren a las prohibiciones absolutas a las entidades federativas (artículo 117), prohibiciones relativas (artículo 118), “inhibiciones constitucionales” y finalmente, facultades concurrentes. A su vez, se desmembró al concepto de concurrencia, en facultades “coincidentes”, “aparentemente concurrentes”⁴, “en las que la Constitución distribuye de manera directa entre la Federación y los Estados” y en facultades cuya distribución queda delegada al legislador ordinario, a través de una ley general.
6. La mayoría del Pleno consideró que la materia que nos ocupaba era “la bioseguridad” y que por lo tanto, estábamos frente al último tipo de concurrencia. Con ello, empezó el análisis definiendo la materia según lo dispuesto en la Ley –federal– de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y, con base en esta definición, concluyó que la bioseguridad “trascendía” a los conceptos de salud, sanidad vegetal y medio ambiente.
7. Posteriormente, citando el artículo 4, párrafo cuarto, constitucional, llegó a la Ley General de Salud, que prevé dentro de la salubridad general, el control sanitario de los productos y servicios y de su importación y exportación (artículo 3, fracción XXII). Agregó que el artículo 13, apartado B, de esta ley no otorgó competencia a las entidades federativas en materia de control sanitario, mientras que su artículo 17 Bis sí le otorga competencias en esta materia a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, entre las que se encuentran las de proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación respecto de productos biotecnológicos y elaborar y expedir normas oficiales mexicanas relativas a los productos materia de su competencia. Asimismo, se señaló que la Ley General de Salud establece en diversos artículos la facultad de la Secretaría de Salud de ejercer el control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud.
8. Aunado a este fundamento, indicó que la Ley Federal de Sanidad Vegetal le otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural competencia en materia de bioseguridad.

¹ Votaron a favor de la propuesta los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y votó en contra, junto conmigo, la ministra Piña Hernández.

² Páginas 51 a 54 del engrose.

³ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁴ Estas fueron definidas, en la página 53 del engrose, como aquellas que “en principio se considera que corresponden tanto a la Federación como a los Estados, pero no es así”.

9. También recurrió a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 87 Bis establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre o de otros recursos, con la finalidad de ser utilizados en biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
10. El engrose concluyó que, “con base en las disposiciones anteriores”, la materia de bioseguridad es competencia de la Federación.
11. A mayor abundamiento, señaló que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados prevé en su artículo 90 la facultad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados para proteger productos agrícolas orgánicos. Por ello, se determinó que el establecimiento de zonas libres es una facultad exclusiva de la Federación, y que, en todo caso, el ejercicio de atribuciones por parte de los entidades federativas respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación⁵ para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de éstos y para la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

II. Razones del disenso

12. Tal como expresé en mis intervenciones en sesión pública, no comparto ni la metodología, ni las consideraciones, ni el resultado al que llegó el Tribunal Pleno en la presente controversia constitucional. Expondré en primer lugar mi disenso metodológico, estrechamente relacionado con el entendimiento que guardo sobre el artículo 124 constitucional y las leyes generales en el ordenamiento jurídico mexicano (A). Posteriormente, aplicaré la metodología propuesta al análisis del caso concreto (B).

A. Metodología para abordar problemas competenciales en materias concurrentes

13. La resolución parte, como resumí en el apartado previo, de una clasificación de distintos tipos de facultades. Conceptualiza a las facultades concurrentes como una excepción al artículo 124 constitucional. Asimismo, con base en la definición legal del concepto, señala a la bioseguridad como una materia concurrente en la que la distribución competencial es delegada al legislador. Lo anterior le permite, previo a la determinación de la materia con base en un análisis del decreto impugnado y del régimen competencial constitucional que la regula, determinar la incompetencia de la entidad federativa.
14. No coincido con la interpretación que hace del artículo 124 constitucional. En mi opinión, este artículo no se limita a establecer una cláusula residual conforme a la cual, las facultades que no sean asignadas expresamente a la Federación le corresponden a los entidades. Considero que el artículo conlleva un reconocimiento de la soberanía originaria de las entidades federativas, es decir, del hecho de que todas las facultades les correspondían originariamente y que sólo en virtud de normas constitucionales éstas pueden ser asignadas a la Federación de forma exclusiva.
15. Estimo que lo anterior impide considerar a las materias concurrentes, en las que las facultades son distribuidas por una ley general, como un supuesto de excepción al artículo 124 constitucional en el que éste pierde cualquier operatividad. En primer lugar, la sentencia parece hacer referencia a las leyes generales como un concepto unívoco, como instrumentos normativos que cumplen una misma función. En realidad, considero que la función de las leyes generales puede ser distinta de acuerdo con la materia concreta. En específico, es importante prestar atención a los términos en que el texto constitucional faculta al Congreso de la Unión, así como al resto de los artículos constitucionales que regulan la materia en cuestión.
16. Resulta posible que la Constitución no habilite al legislador a distribuir todas las facultades en una materia, sino sólo a distribuir partes de ella o a establecer bases o principios a los que deben sujetarse las entidades federativas en el ejercicio de sus competencias originarias. Así, el solo hecho de que la Constitución habilite al Congreso de la Unión a emitir una ley general no implica necesariamente que se prive a las entidades federativas de sus competencias originarias, ni que pierda totalmente operatividad la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional.

⁵ Previstos en el artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

17. En segundo lugar, y esto me parece más relevante, incluso en los casos donde la Constitución autoriza al Congreso de la Unión a hacer una distribución competencial total de las facultades relacionadas con una materia, el reconocimiento del carácter originario de las facultades estatales podría resultar relevante como criterio interpretativo, así como para determinar cuál es el orden de gobierno competente para ejercer una facultad en caso de que ésta no se encuentre prevista en la ley general.
18. En suma, el hecho de que la Constitución prevea que una materia es concurrente no implica un supuesto de excepción al artículo 124 constitucional, ni conlleva que éste resulte irrelevante para resolver los conflictos competenciales que surjan respecto de estas materias. Como mencioné anteriormente, el carácter originario de las facultades estatales no se ve *excluido* en las materias donde se ha facultado al legislador ordinario para emitir una "ley general" y la existencia de ésta no se traduce necesariamente en una habilitación al Congreso de la Unión para privar a las entidades federativas de todas las facultades en una materia.
19. Afirmar lo anterior llevaría a otorgar el mismo trato a expresiones constitucionales sumamente diversas. La fracción XXIX del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión en términos muy diversos, para: *establecer la concurrencia entre gobiernos en el ámbito de sus respectivas competencias* (como en el caso de equilibrio ecológico o asentamientos humanos), *definir las bases de coordinación, establecer las bases para la concurrencia, garantizar la armonización a nivel nacional, expedir una ley general reglamentaria que establezca principios y bases*, o simplemente, *distribuir las competencias*, en toda o en una parte de la materia (como es el caso de responsabilidades administrativas).
20. Frente a la heterogeneidad de las *cláusulas habilitantes*, la disparidad de las leyes de ahí emitidas, y la proliferación de leyes denominadas *generales*, convendría atender específicamente a los términos y especificidades de cada materia, para poder salvaguardar el federalismo.
21. Por otro lado, no coincido con la metodología que utiliza la sentencia para analizar la controversia planteada, ni con la determinación de que la materia competencial relevante en el caso es la de bioseguridad. En mi opinión, la determinación de la materia debía basarse en un análisis del objeto del decreto impugnado conforme al régimen competencial previsto constitucionalmente. En otras palabras, la determinación de la materia depende de un *análisis constitucional*: la materia debe identificarse contrastando directamente el objeto de la norma u acto impugnado con la Constitución y el régimen competencial ahí previsto. Una vez hecho lo anterior, y únicamente en el caso de que, conforme a la Constitución, la materia sea concurrente y la distribución competencial esté parcialmente conferida a una ley general, podría acudir a esta última para desentrañar una competencia en específico.
22. Esto es, la ley general sólo puede ser considerada *parte* del parámetro de regularidad de otra ley, cuando la Constitución Federal la habilitó expresamente a incidir en la validez de otros ordenamientos, ya sea a través de la facultad de distribuir competencias, de establecer bases y principios, de desarrollar bases mínimas, entre otras. Los términos en que esta habilitación es dada son determinantes para reconocer en qué sentido la ley general en cuestión conforma, junto con la Constitución Federal, un parámetro para una diversa ley o decreto.
23. Me parece que la sentencia no realiza exhaustivamente el *análisis constitucional*. En ningún momento contrasta el objeto de la norma impugnada con la Constitución y el régimen competencial ahí previsto. Más bien asume que la norma impugnada corresponde a la materia de bioseguridad, tal y como es definida en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y pretende determinar a quién le corresponde el ejercicio de las facultades relacionadas con esta materia mediante el análisis directo de diversas leyes relativas a materias distintas y de diversa naturaleza como la Ley General de Salud, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley de Bioseguridad a la que se hizo referencia.
24. Estimo que, de haberse realizado el contraste directo con la Constitución, se habría advertido que si bien la bioseguridad es un concepto jurídico utilizado en diversas leyes, no es un criterio que la Constitución utilice para realizar una distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno y sus poderes. En consecuencia, no puede considerarse que la bioseguridad sea una materia para efectos de la distribución competencial establecida constitucionalmente y, mucho menos, una materia concurrente.

25. En resumen, considero que, para resolver la controversia competencial planteada, el Tribunal Pleno debió haber contrastado el objeto del decreto impugnado directamente con la Constitución y el régimen competencial que prevé, partiendo de la premisa de la soberanía originaria de las entidades federativas reconocida en el artículo 124 constitucional. Es este análisis el que le habría permitido identificar correctamente la materia a la que corresponde el decreto impugnado y, en caso de tratarse de una materia concurrente con parte de la distribución delegada al legislador ordinario, cuál es la ley general que distribuye las facultades en la materia y si ésta le atribuye la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo Estatal a la Federación, caso en el cual se habría actualizado la invasión competencial alegada.

B. Aplicación de la metodología al caso concreto.

26. Del análisis del decreto impugnado y su exposición de motivos, se advierte que la declaración del Estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados tuvo como objeto procurar la diversidad en el territorio de la entidad federativa y, con ello, proteger el equilibrio ecológico. Las bases de la protección al medio ambiente y la conservación del equilibrio ecológico están previstas en el artículo 27 constitucional. En ese mismo artículo, se sientan las bases de la distribución competencial en la materia. A su vez, el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de equilibrio ecológico en la que se establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México "en el ámbito de sus respectivas competencias".
27. Con ello, me parece que en ningún sentido se pretendió excluir la piedra angular de nuestro federalismo que es la facultad originaria de las entidades federativas en todas aquellas materias que no están expresamente atribuidas a la Federación y mucho menos se habilitó al Congreso de la Unión para privar a las entidades federativas de toda facultad en la materia. De hecho, los términos en los que está redactado el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal parten de un reconocimiento de que las entidades federativas deben preservar parte de sus facultades originarias en la materia de equilibrio ecológico, conforme a las bases del artículo 27 constitucional.
28. En ese sentido, si de la Constitución y de la ley general en la materia no se desprende una facultad exclusiva de la Federación para determinar una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados en jurisdicción local por razones puramente ambientales, debe concluirse que las entidades federativas conservan esta competencia. Adicionalmente, considero que si la Constitución y la ley general no asignan esta competencia a la Federación, una ley federal no podría hacerlo, pues, conforme a la Constitución, es en la ley general en la que deben establecerse los términos de la concurrencia en la materia.
29. Ni la Constitución Federal, ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prevén que la Federación cuente con facultades para establecer zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados dentro de las entidades federativas. Conforme al engrose, esta facultad a favor de la Federación puede desprenderse del artículo 87 Bis de esta ley. Sin embargo, lo que establece este artículo de la ley general es que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre o de otros recursos, con la finalidad de ser utilizados en biotecnología, requiere de la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Esto, desde mi perspectiva, no conlleva una facultad de establecer zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados. Además, las disposiciones del decreto impugnado no eximen de la obtención de esta autorización por parte de las personas que quieran utilizar especies u otros recursos en biotecnología, ni facultan a autoridades estatales a emitir la autorización correspondiente. Por ello, no puede afirmarse que el decreto impugnado invade la competencia prevista en el artículo 87 Bis de la ley general a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
30. Lo anterior obliga a concluir que la entidad federativa conserva su facultad en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, de establecer zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados. Ello se ve confirmado por los artículos 7, fracciones II y V, así como 20 bis 2 de la Ley General de Equilibrio Ecológico, que, en general, reconocen que las entidades federativas cuentan con competencia para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación, así como competencia para establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local. Cabe mencionar que el artículo 45 de esta misma ley prevé que el establecimiento de áreas naturales protegidas puede tener por objeto salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres y la biodiversidad, que es justo lo que pretende hacer el decreto impugnado.

31. No paso por alto que el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados podría también tener como fundamento facultades en materia de salubridad general y de comercio, las cuales son competencia de la Federación. A manera de ejemplo, podría establecerse una zona libre de organismos genéticamente modificados por los efectos que éstos podrían tener en la salud humana.
32. Sin embargo, el decreto impugnado no fue emitido con el objeto de salvaguardar la salubridad general, ni reguló aspectos específicos de esta materia o de la de comercio, sino que se limitó a la protección del equilibrio ecológico. La Suprema Corte nunca ha establecido que exista prevalencia de una materia sobre otra; nunca ha establecido que las competencias en materia de salubridad general o comercio deben prevalecer sobre las relativas a la materia de equilibrio ecológico. Además, ha reconocido en varias ocasiones que no existe una relación de jerarquía entre las competencias federales y las estatales.⁶ En consecuencia, el hecho de que la Federación pudiera ser competente para establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados en materia de salubridad general o de comercio no impide que la entidad federativa esté facultada a hacerlo en el ámbito del equilibrio ecológico.
33. Por último, considero necesario reiterar que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no puede utilizarse como fundamento para concluir que el Poder Ejecutivo estatal invadió la esfera de competencias de la Federación y, en específico, la competencia prevista en el artículo 90 de esta ley a favor de la Secretaría de Agricultura de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados.
34. Como expuse anteriormente, la Constitución no prevé materias de bioseguridad u organismos genéticamente modificados para efectos de la distribución competencial entre poderes y órdenes de gobierno. Por ello, debe concluirse que la Ley de Bioseguridad no es una ley general que pueda, conforme a la Constitución, distribuir las facultades correspondientes a una materia específica. Al igual que la Ley Federal de Sanidad Vegetal que se cita en la sentencia, se trata de una ley federal que no puede incidir en la esfera de atribuciones de las entidades federativas y mucho menos privarles de sus facultades originarias.
35. El hecho de que el decreto utilice el concepto de zona libre de organismos genéticamente modificados, el cual también se prevé en el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad, es una cuestión contingente, de mera coincidencia, que no permite inferir que el Poder Ejecutivo Federal pretendió ejercer la facultad prevista en este artículo al emitir el decreto impugnado.
36. Por las razones que expresé a lo largo de este voto, considero que el decreto impugnado fue emitido en ejercicio de una facultad originaria de la entidad federativa en materia de equilibrio ecológico, por lo que, desde mi perspectiva, el Tribunal Pleno debió haber reconocido su validez.

(RÚBRICA)

**MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCA**

(RÚBRICA)

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE
LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

DCB/OCC

⁶ Véanse las tesis IX/2010, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 26 y la tesis 10/91, emitida por la Tercera Sala, de rubro "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, tomo VII, marzo de 1991, página 56.

IMPRESO EN LA DIRECCIÓN DEL DIARIO OFICIAL

PODER EJECUTIVO



CONSEJERIA JURIDICA