

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 12 DE AGOSTO DE 2019

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

233/2016	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3 A 33 EN LISTA
-----------------	--	----------------------------

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
12 DE AGOSTO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

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

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 75 ordinaria, celebrada el jueves ocho de agosto del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el acta, si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
233/2016 PROMOVIDA POR EL PODER
EJECUTIVO FEDERAL EN CONTRA
DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO
DE YUCATÁN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutiveos que proponen:

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.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Y EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias secretario. Señoras y señores Ministros, someto a su consideración los considerandos de competencia, oportunidad de la demanda, legitimación activa, legitimación pasiva y causas de improcedencia. ¿Hay alguna observación sobre estos apartados? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, le pido al señor Ministro Franco, ponente en este asunto, que sea tan amable de presentar el estudio de los conceptos de invalidez. Señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. En el considerando sexto se hace este estudio. Previo a ello, simplemente quería señalar que este asunto fue bajado a la Secretaría General hace mucho tiempo y que se estuvo planteando su presentación al Pleno y, por eso, no se modificó con algunas cuestiones de simple precisión –en mi opinión–, dado que, en el tránsito, en el lapso en que se bajó hasta noviembre de dos mil dieciocho se mantuvo el mismo marco jurídico y, a partir de noviembre del dos mil dieciocho se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que tuvo un ajuste importante en cuanto a tanto en denominación como funciones de las secretarías de Estado que --evidentemente-- dos de ellas están involucradas en este asunto, pero que se mantienen exactamente las mismas competencias y funciones que tiene otorgadas constitucionalmente el ámbito federal. Consecuentemente, no afecta al fondo del asunto, pero que –si así se decide por este Pleno– ajustaría el proyecto simplemente señalando este ajuste de denominaciones y de funciones.

De las páginas 48 a 62 se desarrolla el estudio, se precisa que el problema jurídico consiste en determinar cuál es el órgano competente para emitir los acuerdos relativos a las zonas libres de

cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados; es decir, si debe atribuirse al ámbito local, o bien, al federal.

Se sostiene que, conforme al artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, correspondía originalmente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, para lo cual debía tomar en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos.

Además, se facultaba a la secretaría referida para establecer en los acuerdos las medidas de seguridad que puedan adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos.

En el proyecto se razona que, 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 los requisitos normativos para su certificación, sólo la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería,

Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá concretar la protección de los productos agrícolas orgánicos mediante el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Por lo anterior, se afirma que el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados está limitada a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de estos y para la vigilancia del cumplimiento en la aplicación 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 se puede concluir que este 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.

De ahí que ni constitucional ni legalmente pueda sostenerse que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tiene facultades conferidas expresamente para declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados, pues ello es competencia de la Federación, mediante un procedimiento en el que se prevé la participación de los gobiernos de las entidades federativas.

Consecuentemente, se propone 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 del Gobierno del Estado de Yucatán el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, pues dicho decreto invade la esfera de competencias del Poder Ejecutivo Federal.

Esto es –sucintamente– el planteamiento que formula el proyecto, a consideración de este Pleno; por supuesto, estaré muy atento a los comentarios, objeciones o razonamientos que se den.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Respetuosamente, no comparto el proyecto que se somete a consideración de este Tribunal Pleno porque –a mi juicio– debe reconocerse la validez del decreto impugnado, al considerar que éste no invade las competencias que, en términos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, tiene la Federación en la materia, específicamente, no implica el establecimiento de una zona libre de organismos genéticamente modificados, en términos del artículo 90 de la ley; este artículo establece, específicamente, que es atribución de la Federación definir las zonas en que los productos agrícolas orgánicos son incompatibles con los organismos genéticamente modificados de la misma especie, y declarar una zona libre, es decir, es una atribución muy específica de la Federación.

Sin embargo, la regulación de organismos genéticamente modificados es transversal a diversas materias en la que la Federación y los Estados tienen atribuciones concurrentes, como son la protección al medio ambiente y la salubridad general; así, si

bien es claro que, en términos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Federación tiene la atribución de conducir la política nacional en la materia, también lo es que esto no implica que los Estados no puedan regular cuestiones relacionadas con la prohibición de organismos genéticamente modificados.

Me explico: la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados es una ley Federal que no distribuye competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que establece mecanismos de coordinación entre los Estados y la Federación, así como atribuciones concretas a favor de la Federación, en la materia; esto implica, de conformidad con el artículo 124 constitucional, que lo no expresamente conferido a la Federación corresponde a los Estados en la esfera de su competencia.

A partir de lo anterior, cabe concluir que los Estados tienen competencia para prohibir la utilización de organismos genéticamente modificados, esto como elemento constitutivo de sus políticas estatales de preservación al medio ambiente y/o desarrollo agrícola sustentable y/o salubridad general, pues estas atribuciones no están expresamente reservadas a la Federación ni en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ni en términos de la Ley General de Salud ni de conformidad con la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Con otras palabras: si bien es claro que la utilización de organismos genéticamente modificados debe regirse conforme a lo previsto en la Ley de Bioseguridad de Organismos

Genéticamente Modificados, –a mi juicio– esto no impide que, en el diseño de las políticas estatales, las entidades determinen no permitir o prohibir estos organismos genéticamente modificados, y muy importante: prohibir la utilización de los denominados productos contaminados que, del análisis del decreto impugnado, es posible desprender que se refiere al uso de herbicidas, pesticidas y demás insumos integrantes del paquete tecnológico.

En este sentido, la declaración de zona libre, competencia de la Federación en términos del artículo 90 de la Ley Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no es la única manera de prohibir la utilización de organismos genéticamente modificados, pues los Estados cuentan con atribuciones en otras materias que convergen con la utilización de este tipo de organismos, pensemos –por ejemplo– en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Aunado a lo anterior, creo que es fundamental recalcar que el reconocimiento de la atribución de los Estados de prohibir la utilización de organismos genéticamente modificados, así como del paquete tecnológico, es acorde el principio de precaución que exige que, ante cualquier riesgo de daño al medio ambiente o a la salud, se tomen todas las medidas necesarias para evitarlo, esto aunque no exista certeza científica al respecto.

De conformidad con el artículo 1° del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Estados están obligados a adoptar un enfoque de precaución en la utilización de organismos genéticamente modificados, precisamente, atendiendo al riesgo

que esto puede tener para la conservación de la diversidad biológica y primordialmente para la salud humana, esto es, partiendo de la premisa de que es mundialmente reconocido que la utilización de organismos genéticamente modificados, en cuanto al acompañamiento de sus paquetes tecnológicos, implican riesgos tanto para la salud humana como para el medio ambiente, es imperante reconocer, por un lado, que las actividades de utilización, liberación, importación y exportación de organismos genéticamente modificados se rija por lo dispuesto de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados pero, por el otro lado y de la misma forma relevante, que los Estados tengan la posibilidad de implementar políticas de cero riesgo en relación con organismos genéticamente modificados, esto es, en las materias de su competencia.

La regulación impugnada también es consistente con la implementación nacional del Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Organización de las Naciones Unidas, del cual México es parte. ¿En qué se reconoce, cómo lo requiere el principio precautorio? Que “cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica –como se advierte de la motivación del decreto impugnado– no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”.

Me parece fundamental resaltar que la Segunda Sala ha reconocido, en amparos interpuestos por comunidades que habitan en la Península de Yucatán, que existe evidencia suficiente para considerar que la siembra de soya genéticamente

modificada, resistente al herbicida denominado glifosato, constituye un proyecto de impacto significativo debido a la potencial afectación que pueden resentir las comunidades indígenas involucradas.

En el amparo en revisión 499/2015, la Sala concluyó que “la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría causar un impacto significativo en el ambiente en el que se desarrollan las comunidades indígenas, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal, por otro lado, – resolvió– persiste el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación, incluyendo áreas naturales protegidas”.

Se analizó en este amparo en revisión la información producida por la Organización Mundial de la Salud, a través de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, en el cual se encontró la existencia de suficiente evidencia sobre la carcinogenicidad del glifosato. La sentencia concluyó que el uso de glifosato puede causar un impacto significativo en la salud de la población de aquellas comunidades que se ubican cerca de los polígonos de liberación.

En dicha sentencia, además, se refirió en este tema tanto al Instituto Nacional de Ecología como a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; al emitir sus respectivos dictámenes consideraron inviable la liberación de los organismos genéticamente modificados en las zonas respectivas.

Quiero resaltar que el decreto impugnado radica precisamente en estos argumentos, esta motivación del decreto impugnado partió precisamente de que la utilización de estos organismos, el paquete tecnológico estaba afectando la miel producida por las abejas, que Europa había establecido que la importación de miel tenía que ser libre de todo organismo genéticamente modificado, que incluso en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea habían detectado en la miel de Yucatán huellas de organismos genéticamente modificados. Todo esto lo hizo el Gobierno de Yucatán en la motivación del decreto, aludiendo además a lo que también aludió la Segunda Sala en relación con el producto del paquete tecnológico que se utilizaba y que afectaba o era de los principales que podía provocar una afectación a la salud humana.

Todo lo anterior reafirma cabalmente la pertinencia, la relevancia y la necesidad de aplicar un criterio de precaución como lo promueve el Gobierno del Estado de Yucatán en este decreto, al declarar que, en tanto no pueda garantizarse la seguridad del uso de los organismos genéticamente modificados para el medio ambiente, la salud pública y la biodiversidad, no debe permitirse su utilización dentro de las zonas de su jurisdicción.

A mi juicio, a través del decreto impugnado el Estado de Yucatán no invadió competencias de la Federación y menos en términos del artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que es específico en su expresión, sino que estableció una política estatal de protección al medio ambiente y desarrollo agrícola sustentable de cero riesgo, en relación con los organismos genéticamente modificados, misma que no sólo le corresponde en términos del texto constitucional,

sino además implica el acatamiento del principio de precaución a que el Estado Mexicano está obligado, de conformidad con el marco internacional suscrito por nuestro país, por lo que, en conclusión, debe reconocerse su validez. Gracias, señor Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, señor Presidente, compañeros Ministros. El proyecto del señor Ministro Franco parte de la premisa de que, tratándose de materias concurrentes, queda excluido el artículo 124 constitucional y, con ello, la necesidad de encontrar en la Constitución las bases de la distribución competencial, incluso afirma que, ante la ausencia de facultades expresas a favor de las entidades federativas en materia de organismos genéticamente modificados, estas se entienden referidas a la Federación.

Al invertir la llamada cláusula residual, baja directamente a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que efectivamente prevé un mecanismo para declarar zonas libres de transgénicos en el ámbito federal, pero no coincide con esta metodología, pues conduce al proyecto a no identificar de manera clara la materia de estudio y, sobre todo, su régimen constitucional.

El hecho de que exista una ley que regule una declaratoria de zonas libres de transgénicos en materia de bioseguridad no significa que el decreto que nos ocupa esté inmerso en la misma.

Lo primero que debemos hacer es definir la materia de la bioseguridad, que carece de mención constitucional. De acuerdo con su ley, este concepto refiere a la regulación comercial de actividades realizadas con organismos genéticamente modificados para proteger tanto la salud humana como el medio ambiente, esto es, la ley se describe desde tres aristas: primordialmente la de comercio, pero también la de salubridad general y la de equilibrio ecológico, cuya preservación aparece como una finalidad. Creo que la complejidad de un concepto nuevo y relacionado con –por lo menos– tres materias no debe conducir a la difumación de los límites competenciales delineados en la Constitución para cada una de estas materias. El decreto impugnado no está relacionado con la salubridad general ni con el comercio, donde tuviera cabida hablar de facultades eminentemente federales; por el contrario, el decreto se emitió para proteger el equilibrio ecológico, por lo que considero que debe seguir rigiendo la concurrencia en materia de equilibrio ecológico.

Así, ante la ausencia de una facultad expresa a favor de la Federación en la materia, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, esta corresponde a las entidades federativas, máxime que, atendiendo específicamente a la distribución de competencias en materia de equilibrio ecológico, el Poder Reformador sentó las bases de la distribución competencial en la Carta Magna, constriñendo el objeto de la ley general no a la distribución, sino al establecimiento de una concurrencia como una forma de organización, atendiendo al ámbito de competencias asignadas constitucionalmente a cada orden. Desde este punto de vista, ninguna ley emitida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-G, podría federalizar una materia que no está

federalizada directamente en la Constitución. Por eso, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se reconoce la facultad de las entidades federativas para crear mecanismos locales de ordenamiento ecológico de su territorio que salvaguarden las diversidades genéticas de las especies silvestres y que rescate los conocimientos y prácticas, así como las tecnologías tradicionales.

Sin ánimo de extender más mi participación, no logro encontrar un asidero constitucional para reconocer a la Federación una facultad exclusiva para determinar una zona libre de transgénicos por razones ambientales y, con ello, privar a una de las entidades de la República, es decir, al Estado de Yucatán de su facultad originaria y desarrollada en su ley general, consistente en tomar medidas ecológicas acordes con la naturaleza y características culturales de los ecosistemas existentes en su territorio. Muchas gracias, señor Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. En realidad me parece que en este proyecto, en este tema que nos ha tocado resolver, la metodología –como ha expresado el Ministro Juan Luis– es fundamental y es muy importante, desde la fijación de la litis o qué tenemos que resolver en esta litis, porque lo contrario nos lleva a conclusiones como las que estoy escuchando, de que no hay una facultad exclusiva de la Federación.

A ver, me explico: el consejero jurídico, en representación del gobierno federal argumenta que este decreto de Yucatán invade la competencia de la Federación; concretamente, para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados.

El consejero basa su argumentación eminentemente en el aspecto del medio ambiente, la facultad que otorga a la Federación el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, pasa directamente a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

El Estado de Yucatán, al contestar –y nos va a ayudar a entender cuál es exactamente la litis– dice lo que se ha estado diciendo aquí; –cito textualmente a partir de la página 23 lo que contesta Yucatán– dice: 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.

Continúa; –en la página 24, están los argumentos– de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –de la ley ambiental del Estado–: 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, dentro de las cuales no se encuentra la de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

Tercera argumentación –en la página 27–: si la Federación no cumple 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 a las facultades expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, en términos de lo dispuesto en su artículo 124.

Entonces, ante la presentación de la demanda y la contestación, creo que lo que correspondería como Tribunal Constitucional, si se va a declarar la inconstitucionalidad del decreto de Yucatán, a acreditar fehacientemente que la atribución es federal. De lo contrario, tendremos que reconocer la validez de la misma; y ahí es donde me separo totalmente del proyecto en esta parte metodológica. Se nos dice a partir de la página 51, cuando se entra a estudiar el fondo: “Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, el Congreso tiene la facultad de expedir leyes en las que se establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Se cita la tesis jurisprudencial, donde se habla también de materia ecológica.

Página 52: “Así, en ejercicio de esa facultad, el dieciocho de marzo de dos mil cinco el legislador federal expidió la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados,

mediante la cual se determinó la concurrencia de las entidades federativas en dicha materia”. A partir de aquí –como lo señaló el Ministro Juan Luis González Alcántara– como no está previsto para las entidades, entonces, debemos suponer que es federal.

A partir del proyecto, hay varios con mucha claridad, eso sí se nos describe la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, hasta llegar al artículo 90 que –sin duda– otorga a la SAGARPA la facultad de determinar estas zonas excluidas de organismos genéticamente modificados.

Cuando –digo, no puedo– del problema desde la metodología del proyecto, me explico: si el fundamento es el artículo 73, fracción XXIX-G, y de ahí deriva la Ley de Bioseguridad, entonces, estamos pensando que igual que, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, tendríamos la Ley de Bioseguridad con el fundamento directo en el artículo 73, fracción XXIX, lo cual no creo que sea exacto; segundo, ¿por qué si el fundamento es la materia ambiental, conforme al artículo 73, fracción XXIX, le corresponde a la SAGARPA –que no es autoridad en materia ecológica– determinar estas áreas de exclusión?, es decir, ahí hay un eslabón que no me parece lógico.

Considero que el problema para justificar la posible federalización de la facultad en materia de bioseguridad y, concretamente, de estas zonas de determinación es muchísimo más complejo y creo que, de alguna manera –se ha dicho aquí también por la Ministra Norma Piña– es multifactorial y multisectorial; en mi punto de vista, para abordar el problema y poder, en su caso, decirle a Yucatán: no tienes facultades; primero tenemos que ver los

fundamentos constitucionales antes de llegar a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y no se empezaría —en mi punto de vista— por la materia ambiental, sino en la materia de salud —insisto— para analizar la materia de bioseguridad, porque estoy convencido y concuerdo; la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no es concurrente, es una ley federal.

El artículo 4° de la Constitución señala: “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.”

Por lo tanto, del precepto constitucional en materia de salud, tenemos forzosamente que bajar a la Ley General de Salud para verificar o ver si la bioseguridad o la biotecnología se reservó en exclusivo a la Federación; acto seguido y congruente con lo anterior, con el mismo fundamento constitucional se tienen que revisar las facultades, en su caso, que existieran en la ley de seguridad y en otras leyes en favor de la Federación en materia de sanidad vegetal.

Me atrevo a decir, desde este momento, que la participación de SAGARPA al hacer estas determinaciones no es con fundamento en la materia ecológica, si lo está haciendo SAGARPA, lo está haciendo con fundamento en —aparentemente— las facultades federales establecidas, entre otras, en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, y tendríamos que verificar si la Ley General de Salud y estas leyes federales le dan en específico esta atribución.

Tercer paso —ahora sí—, analizar la ley, el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para ver si, al distribuir competencias entre la Federación, Estados y municipios, efectivamente se otorgó a la Federación, en la parte ambiental, esta facultad de manera exclusiva.

¿Por qué me parece que se tiene que hacer y no podemos eludir este análisis para resolver la litis que se nos plantea? Porque es evidente que esta ley es federal, no es una ley concurrente, y lo que pretendió la ley es —precisamente— conjuntar en un solo ordenamiento las facultades federales en materia de bioseguridad, en materia de salud, sanidad vegetal y equilibrio ecológico o protección al medio ambiente —aquí está la exposición de motivos— y, por efecto de la celebración de la firma de México sobre el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica —que ratificó posteriormente el Senado—, es entonces que surge esta ley, no surge directamente del artículo 73, fracción XXIX-G.

Dice: “Se cuenta con la capacidad técnica y científica lo suficientemente madura para que México pueda competir con otras naciones [...] Esto es, la biotecnología puede representar para el país una palanca de desarrollo de tal magnitud que otras alternativas no pudieren alcanzar, sobre todo si consideramos sus múltiples aplicaciones, como lo es en la agricultura, en los procesos productivos, en la salud humana, en la sanidad animal, vegetal y acuícola, en el medio ambiente, en procesos de remediación de suelos contaminados y en el desarrollo de una

industria que no contamine, entre otras aplicaciones [...] Por lo anterior se requiere desarrollar una cultura más amplia de la bioseguridad, y para ello resulta importante la expedición de una ley que, sin obstaculizar el desarrollo científico, tecnológico, productivo y comercial del país, establezca las bases que garanticen la protección del medio ambiente, la biodiversidad, la salud humana y la sanidad animal, vegetal y acuícola [...] México actualmente cuenta con disposiciones jurídicas aisladas en materia de bioseguridad, que atienden algunas necesidades específicas por sectores”.

Así, finalmente, en un apartado de esta exposición de motivos titulado “Competencias”, dice: “Una de las demandas y propuestas más recurrentes ha sido que se definan con claridad las atribuciones y facultades de las autoridades en materia de bioseguridad. A ello se busca dar respuesta en la presente iniciativa. Por ello se establece que las dependencias del Ejecutivo Federal competentes en materia de bioseguridad sean solamente tres: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en cuanto a todo tipo de OGMs y los posibles riesgos que representen al medio ambiente y a la diversidad biológica. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en lo relativo a OGMs que sean vegetales, animales, insumos fitozoosanitarios y especies pesqueras y acuícolas. La Secretaría de Salud (SSA) en cuanto a los OGMs para uso o consumo humano, que sean para finalidades de salud pública u otros organismos que pudieran constituir un riesgo para la salud de la población”.

En fin, para poder –en mi punto de vista– saber si bioseguridad, porque aquí el legislador partió de que es federal, con todo lo que él considera que son atribuciones federales y dijo: esto es federal. No es una ley concurrente, el hecho de que traiga por ahí una disposición de coordinación con las entidades, pues muchas leyes administrativas traen disposiciones similares, y ni siquiera sería necesario porque con el artículo 25 constitucional se prevé la posibilidad de la Federación de coordinarse con las entidades federativas.

Entonces, me parece que, sin este análisis, no se puede, sobre todo –insisto– quien está haciendo la declaratoria es SAGARPA no SEMARNAT; me parece que, sin hacer el análisis conjunto de todo lo que significa multisectorialmente bioseguridad no podemos contestar al Estado de Yucatán para decirle si tiene o no facultades. De entrada, al analizar –dos Ministros nos dijeron– equilibrio ecológico, no lo encuentro; habría que ver en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, habría que ver la Ley General de Salud qué nos dice de biotecnología y a quién corresponde la reglamentación y la autorización en esas materias.

Ahí me voy a detener porque –insisto– en este momento me parece muy difícil ir a favor del proyecto con los fundamentos o con la explicación que el proyecto nos da, por las razones que he esgrimido y porque hemos sostenido que si la facultad –lo dijimos, al menos, en la Constitución de la Ciudad de México– no está claramente establecida en favor de la Federación, entonces no es federal. Traigo un análisis de las leyes pero no quiero ir más allá porque es un problema de cómo se tiene que abordar para contestar íntegramente si la bioseguridad es federal y luego,

específicamente dentro de ella, la determinación de estas áreas, por lo tanto, también es federal. Me detengo entonces ahí. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Laynez ¿Algún otro comentario? ¿No hay ninguna otra observación? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, señor Ministro Presidente. Vengo con el proyecto, fundamentalmente. Entiendo bien lo que se ha planteado por parte de los señores Ministros. Para mí, en efecto, es un tema de facultades exclusivas de la Federación en materia de salud y fitosanitario, desde luego, entiendo que el proyecto no necesariamente aborda de manera extensiva esta cuestión.

El decreto que plantea y que se cuestiona por parte del accionante –que fue expedido por el Gobierno del Estado de Yucatán– se refiere –como decía la Ministra Piña– a la contaminación de reservas geohidrológicas altamente vulnerables por el uso de herbicidas y otros agrotóxicos, como el glifosato.

Lo que hace el decreto es –al final– declarar como zona libre, o sea, prohibir el uso de semillas genéticamente modificadas. Aquí hay una correlación, pero no hay una causalidad, y no es lo mismo.

El glifosato y otros herbicidas se usan extensivamente en todo el país, en los Estados Unidos, en América del Sur y en Europa. Esta semilla genéticamente modificada lo que hace es resistir ese

herbicida, pero los daños que se plantean en toda la argumentación son del uso del herbicida; pero eso no se regula en este decreto, se regula el uso de semillas genéticamente modificadas. A mi juicio, esta es una competencia exclusiva de la Federación.

Otros Estados que han tenido la preocupación con respecto a la integridad de la riqueza biológica de sus territorios –varios de ellos–; aquí tengo la Ley de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentario, para el Estado de Tlaxcala. Señala en su artículo 1º, fracción VII: “Establecer las instituciones y procedimientos necesarios para que las autoridades estatales y municipales tramiten y obtengan las declaratorias federales para la protección del maíz criollo tales como zona libre de OGMs, denominaciones de origen y otros relativos a la producción del maíz que procedan y”. Es decir, hay una facultad del Estado para pedir a quien es competente –que es la Federación– para que determine si una zona es o no libre de organismos genéticamente modificados.

Esto está en razón de la protección de la biodiversidad originaria de esos territorios y esto me parece perfectamente sensato y, además, en la lógica de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y de las facultades de la Federación en materia fito y zoonosanitaria.

En cambio aquí se está argumentando alrededor del uso de un herbicida que –insisto– se usa en todo el país desde hace muchísimo tiempo y, para evitar eso, se pide no usar un organismo genéticamente modificado, pero no se ve dónde está

esta afectación a las variedades genéticas locales, que sería –en su caso– lo que podría plantearse a la Federación.

De manera que no veo una legitimación o una facultad para el Estado en esta materia; creo que es una materia federal, hay –en efecto– correlación, son fenómenos que conviven al mismo tiempo y puede haber interacciones, pero no hay causalidad de una cosa y la otra. Por esa razón, estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Estoy de acuerdo con el proyecto en el sentido de invalidar el decreto que se viene a impugnar. Primeramente, considero que este decreto se limita a mencionar que existe un riesgo de afectación de la actividad apícola en la entidad, derivado del cultivo de soya genéticamente modificada; sin embargo, lo cierto es que de autos no se advierte un sustento objetivo que demuestre –al menos de manera plausible– la existencia de estos riesgos, donde se deriva de una falta de motivación por parte del Ejecutivo estatal y, menos aún, para justificar que se declare todo el Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados, cuando –de ser el caso– la posible afectación se podría reducir a ciertas zonas de la entidad con esta actividad apícola o de otro tipo.

Ahora bien, considero que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece un marco regulatorio que tiene por objeto, por un lado, evitar o reducir los riesgos de la utilización de productos derivados de la biotecnología pero, por

otro, que se permita aprovechar los beneficios derivados de los organismos genéticamente modificados. El Estado Mexicano ha asumido compromisos internacionales, por parte, en materia biotecnológica y, por otro, en materia comercial, por lo que resulta indispensable estandarizar criterios, sea para permitir actividades relacionadas con organismos genéticamente modificados, o bien, no autorizar su empleo cuando ello implique un riesgo para la salud humana y la preservación del equilibrio ecológico.

Así –por ejemplo– el Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá prevé en su Capítulo III –específicamente en el artículo 3.14– el compromiso que asumen las partes para alentar la innovación agrícola facilitar el comercio de productos de la biotecnología agrícola mientras cumplen objetivos legítimos incluidos mediante la promoción de transparencia y la cooperación y el intercambio de información relacionada con el comercio de productos de la biotecnología agrícola.

Por otra parte, –como se ha mencionado aquí– el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Ahora bien, el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución determina la concurrencia del Gobierno Federal y las entidades federativas en función de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; es por ello que se autoriza al Congreso de la Unión, en términos –como se mencionó hace un momento– de la fracción XXIX-G del artículo 73, para expedir la ley respectiva en la que se distribuyan las competencias entre los diferentes órdenes de gobierno.

En ese tenor, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, atendiendo al artículo 1º, busca evitar o reducir riesgos que, en materia de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, puedan ocasionar a la salud humana, al medio ambiente, a la diversidad biológica o a la sanidad vegetal o acuícola, en donde se desprende que regula materias en las cuales concurren tanto la Federación como las entidades federativas; sin embargo, la intervención de estas últimas debe realizarse en el marco de dicha ley emitida por el Congreso, así como las disposiciones que en el ámbito administrativo expida la autoridad federal a través de normas oficiales mexicanas, ello para garantizar la consecución de dichos objetivos mediante la uniformidad de criterios.

Asimismo, en términos del artículo 90, –que se ha mencionado– de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se desprende que corresponde a la autoridad federal, en forma concreta a la SAGARPA, establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados, atendiendo a los requisitos previstos en ese marco normativo.

De lo anterior, concluyo que las entidades federativas no pueden, por sí mismas, establecer las zonas libres sin que ello implique que se encuentran excluidas de emitir su opinión con respecto al efecto que determine la citada autoridad federal; cabe mencionar que, en el contexto de esta serie de aspectos que configuran un sistema nacional para la regulación y el control de la biotecnología, existe un órgano especializado y multidisciplinario a nivel nacional responsable –incluso– de dictaminar previamente la viabilidad o no de establecer zonas libres de organismos genéticamente

modificados, tomando en cuenta lo establecido en normas oficiales mexicanas relativas a productos agrícolas, y se trata de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), donde intervienen SAGARPA, la Secretaría de Salud, SEMARNAT, la SEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y el CONACyT, aunado a que este dictamen debe tomar en cuenta la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Dar por hecho que una entidad federativa cuente con una facultad para emitir un decreto como el que nos ocupa, creo que generaría un estado de incertidumbre y arbitrariedad en materia de salubridad, comercio y protección al ambiente ante la falta de criterios uniformes, debido a la descentralización de la facultad en estudio para la declaración de estas zonas libres de organismos genéticamente modificados.

En conclusión, considero que se debe declarar la invalidez de este decreto del Ejecutivo local. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto sustancialmente, no niego que pudiera reestructurarse la metodología –como sugería el Ministro Laynez– para poder llegar a una conclusión semejante a la que nos propone el proyecto, –que quizá pudiera abundar en ese sentido–. Tengo la impresión de que coincido –en buena

parte— con las razones que ha expresado el señor Ministro Medina Mora, para llegar a la conclusión de que es una facultad que le corresponde a la Federación y, por lo tanto, el decreto debe declararse inválido.

Sólo quiero precisar que aquí estamos analizando la cuestión de la competencia, no de la conveniencia de la toma de estas medidas, porque creo que nadie puede negar que la bioseguridad y la salud de la comunidad es importante y fundamental; por lo tanto, no me pronuncio sobre si la medida fue adecuada o no, si se debe tomar o no. Aquí —como lo entiendo— estamos determinando sólo quién es el facultado, quién tiene la competencia para pronunciarse respecto de la medida que se está impugnando en este sentido y, por lo tanto, si cuando se hicieron los estudios fue conveniente o no hacerlo, y sólo estamos planteándonos —según lo entiendo— la cuestión competencial de las autoridades.

Por eso, quisiera dejar muy clara mi posición de que no me opongo a que se tomen estas medidas, sólo estamos diciendo a quién le corresponde tomarlas. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Le ruego a las señoras y señores Ministros que hicieron uso de la palabra, si pudieran esperar a que terminen de hablar los Ministros que no lo hemos hecho para que, después, puedan hacer todas las aclaraciones que juzguen convenientes, porque tenemos una sesión privada en unos minutos y ojalá pudiéramos concluir —por lo menos— una primera ronda antes de decretar que se levante la sesión; no votaríamos hoy, el día de mañana les doy el uso de la palabra el tiempo que quieran para

que este asunto tan importante se pueda debatir con toda la seriedad que se merece, ofreciendo una disculpa a quienes me habían pedido la palabra por segunda ocasión. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Como aquí se ha establecido, un punto fundamental que pudiera darnos la claridad en cuanto a la decisión que pudiera tener esta controversia constitucional parte necesariamente de la naturaleza de la materia, y cuál es –en estos casos– la finalidad de un orden federal que permite que, en circunstancias que implican la participación no de una, sino de más entidades federativas, a efecto de lograr la homogeneidad, la igualdad y la aplicación sustantiva de la normatividad, esto pueda o no correr a cargo de las entidades federativas.

La dificultad del proyecto, –como lo han planteado– es –precisamente– arribar a una conclusión sin pasar por el examen específico de la naturaleza de la competencia y de la necesidad o, por lo menos, desde el esquema del ámbito federal, ¿por qué establecer que esta facultad que le correspondería exclusivamente a la Federación a partir de un sistema coordinado de funciones, en donde la ley general orienta hacia ese sentido dando participación a todos los interesados?

Si es la naturaleza de la determinación la que habrá de terminar por orientarnos hacia quién es el competente, nos permitiría advertir que, tanto los permisos originalmente otorgados por la Federación, luego revocados –por como sabemos de las explicaciones que aquí se han dado–; mas el decreto del Estado

de Yucatán, en el que se declara libre del uso de determinado tipo de organismo genéticamente modificado, tienen ambos un sustento legal; en los dos casos son leyes que han desarrollado una misma disposición y le dan facultades a cada una de las autoridades para hacerlo. Lo importante sería determinar si una de esas leyes invadió lo que constitucionalmente debemos tener como orientado a un esquema general que implica uno o más Estados y, por consecuencia, regulado por la Federación a partir de la intervención necesaria de las entidades federativas que serán involucradas.

Esta materia que se relaciona –como aquí bien se dijo– no sólo con aspectos estrictamente ambientales, sino también agrícolas e, incluso, hasta comerciales, no puede limitarse exclusivamente al territorio que compone cada una de las entidades de la Federación; las zonas de cultivo no reconocen límites en cuanto a estamos en una entidad federativa o pasamos a otra, es precisamente que, cuando se llegara a tomar una determinación local, independientemente de que pudiera tener la eficacia que se requiriera, no necesariamente podría provocar el mismo tratamiento en una entidad federativa vecina; es por ello que el sistema –tal cual aquí lo alcanzo a entender– provoca que, al definir su naturaleza eminentemente federal, también trajera, por consecuencia, la inconstitucionalidad del decreto, pues parece difícil que en una materia que se extiende más allá de los límites de cualquier entidad federativa pudiera tener simple y sencillamente una solución a partir de la regulación local que determine el uso o su prohibición frente a una estrictamente local –también– del Estado contiguo quien determine que no.

Estas son las circunstancias que, en conclusión, me permiten entender, a partir de que cada una de las partes en controversia acude a una ley que le faculta hacerlo, que la ley que en realidad facultada por la naturaleza misma de la materia y por la orientación y vocación de un sistema federal a que el decreto resulte, entonces, inconstitucional; creo necesario, por lo menos para la explicación congruente y completa de esta controversia constitucional, partir –como bien lo sugirió el señor Ministro Laynez– de un estudio que comience –precisamente– de las razones que llevan a entregar facultades a la Federación, cuando éstas no se limitan exclusivamente a un tema estrictamente territorial.

Las zonas de cultivo no pueden establecerse en función de los límites de un Estado, y si estos abarcan más y el problema de bioseguridad es real, esto no puede quedar sujeto única y exclusivamente a la acción que pudiera tener una entidad federativa en beneficio de la colectividad de la República Mexicana, lo conveniente, por su naturaleza y por todas las explicaciones que conlleva este proyecto, es entender la federal y, por ello, estoy –con estas salvedades– de acuerdo con el proyecto, siempre esperando la posibilidad de que esto incluya un estudio más amplio sobre la naturaleza de la función. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Bien, por lo avanzado de la hora y porque tenemos una sesión privada, voy a levantar la sesión; el día de mañana iniciaremos haciendo uso de la palabra los Ministros que no lo han hecho, en caso de no pedirme la palabra,

lo haré yo, después podremos abrir a una segunda o tercera ronda –o las que quieran– para poder discutir este asunto. Vamos a tener una sesión privada para asuntos administrativos de esta Suprema Corte, una vez que se desaloje el salón.

Convoco a las señoras y señores Ministros a la próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)